国外经典政治学教材译丛
主编 王浦劬

PEARSON




Political Science: An Introduction (Ninth Edition)

政治科学

（第九版）

[美] 迈克尔·罗斯金 等 著
(Michael G. Roskin)
林震 等 译

中国人民大学出版社

著作权合同登记号
图字：01-2009-1224号

这是一本被多个国家的高等院校广泛采用的政治学教科书。本书坚持与时俱进，基本上每三年更新一次。本书的成功在一定程度上归因于它既不是一本关于美国政府的教科书，也不是单纯的比较政治学课本。相反，它同时运用美国和其他地方的例子来向读者介绍政治科学的整个领域。

本书的另一大特点是作者持论的公允，全书“采用兼容并包的方法，避免兜售任何单一的理论、概念框架和范式”，作者以科学、客观的态度分析不同的意识形态和政治体系，在首肯美国民主体制的同时，更一针见血地批判了美国现实政治的弊端。因此，本书对观点各异的人来说，都有重要的参考价值。此外，本书还增加了研究方法的专栏，各章后面还附有关键术语和关键网址以及参考书目，对于读者进一步的研究很有裨益。本书的翻译出版对于我们更好地了解美国的政治体制、理解美国政府的决策过程，将起到积极、有益的作用。它是高等院校相关专业学生的必读书目，也是政治学者和政府官员的重要参考书。

国外经典政治学教材译丛

美国读者评价：

新一版的《政治科学》在强调美国政治体制的同时，丰富了其他国家的相关案例，对政治学的基本术语、概念和理论进行了深入、公正的介绍。本书采用更易理解的方式重点强调一些词汇、定义和基本概念，从政府存在的理由到国际关系，涉及了政治科学的方方面面。

——英文原版书封底书评

这本书是非常棒的简介性书籍，可以加深你对政治科学的理解。如果你思维活跃，并且试图探寻自己一些观点的依据，这本书将成为你得力的助手。

——美国Amazon读者

中国读者评价：

我想这本书才是教科书的典范之作。全书提出的问题远比解决的问题多得多，惟其如此，才留给每一个读书的人更多思考的空间，不像许多的教科书只顾着一味灌输知识，不给人留一点思考的余地。

——“豆瓣”读者 丁丁虫

本书以独特的方式阐述了西方政治学相关的体系内容，其可贵之处在于作者不仅以科学的角度系统分析了西方政治学，而且一针见血地指出了美国政治体制的不足之处。

——“当当”读者

Political Science: An Introduction

政治科学

（第九版）



PEARSON

www.PearsonEd.com

ISBN 978-7-300-10439-3

9 787300 104393 >

策划编辑 郭晓明　责任编辑 霍殿林 田淑香　封面设计 池海玉　版式设计 赵星华

ISBN 978-7-300-10439-3/D · 1992

定价：48.00元

图书在版编目（CIP）数据

政治科学（第九版）/[美] 罗斯金等著；林震等译
北京：中国人民大学出版社，2009
（国外经典政治学教材译丛）
ISBN 978-7-300-10439-3

Ⅰ. 政…
Ⅱ. ①罗…②林…
Ⅲ. 政治学-教材
Ⅳ. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 034775 号

国外经典政治学教材译丛
政治科学（第九版）
[美] 迈克尔·罗斯金　罗伯特·科德　詹姆斯·梅代罗斯　沃尔特·琼斯 著
林 震　王 锋　闭恩高 译

出版发行	中国人民大学出版社		
社　　址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电　　话	010－62511242（总编室）		010－62511398（质管部）
	010－82501766（邮购部）		010－62514148（门市部）
	010－62515195（发行公司）		010－62515275（盗版举报）
网　　址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com(人大教研网)		
经　　销	新华书店		
印　　刷	北京山润国际印务有限公司		
规　　格	170 mm×228 mm　16 开本	版　　次	2009 年 4 月第 1 版
印　　张	29.75 插页 1	印　　次	2009 年 4 月第 1 次印刷
字　　数	496 000	定　　价	48.00 元

迈克尔·罗斯金(Michael G. Roskin)，美国宾夕法尼亚州莱康明大学政治科学系主任，教授，博士。在政治科学和比较政治学领域颇有建树，主要著作有《政治科学》、《国家与观念：政治、地理和文化》（原名《国家与观念：比较政治学导论》）、《国际关系新世界》、《民主苦旅：四个发展中国家》、《中东政治：文化和冲突》、《东欧的新生》和《国家利益：从抽象到战略》等。

Political Science: An Introduction

政治科学

（第九版）

国外经典政治学教材译丛（第一批）



政治科学（第九版）
[美] 迈克尔·罗斯金

国际政治——常在概念和当代问题（第七版）
[美] 罗伯特·J·阿特　罗伯特·杰维斯

政治理论入门（第三版）
[英] 安德鲁·海伍德

政治科学研究方法（第五版）
[美] 珍妮特·巴托尔夫·约翰逊

欧洲一体化进程——欧盟的决策与对外关系
[比利时] 尤利·德沃伊斯特
[中国] 门镜

相关链接

当代西方政治学前沿译丛（第一批）

交易费用政治学
[美] 道格拉斯·诺斯 等

繁荣的治理之道
[美] 布鲁斯·布恩诺　德·梅斯奎塔 等

分析性叙述
[美] 罗伯特·H·贝斯 等

结构政治：历史制度学派与比较分析
[美] 斯文·史泰默 等

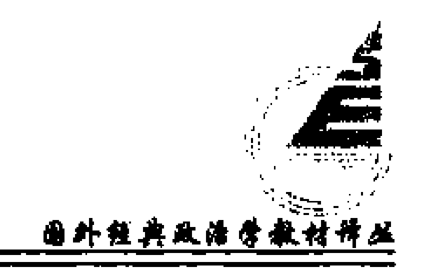
心灵的炼金术
[美] 乔恩·埃尔斯特

民主与发展
[美] 亚当·普沃尔斯基 等

比较政治：理性、文化和结构
[美] 马克·I·利希巴赫　阿兰·S·朱克曼

社会黏合剂：社会秩序的研究
[美] 乔恩·埃尔斯特

序　言



能看到自己的书出到第九版真的很满足，这说明自己所做的事情是对的。它也意味着普伦蒂斯·霍尔出版社的编辑们认识到 1974 年本书第一版所采用的研究方法是合理的，无须大的改动。本书的成功在一定程度上应归因于它既不是一本关于美国政府的教科书，也不是一本单纯的比较政治学课本。相反，它同时运用美国和其他地方的例子来向新同学介绍政治科学的整个领域。刚从高中上来的学生，对其他政治体系的情况还知之甚少，本书试图改变这种状况。

第九版仍采用兼容并包的方法，避免兜售任何单一的理论、概念框架或范式，它们是打开政治科学大门的钥匙。试图强求一种方法论上的完美设计既不为学科性质所允许，也无助于扩大学生们的知识视野。观点不同的教师们使用本书时也不会遇到任何困难。最重要的是，第九版仍把政治看作振奋人心的事情，并且努力把

这种感受传达给第一次接触这门学科的年轻朋友们。

熟悉先前版本的教师们会看到在第九版中保持了很多连贯性。我收到许多老师的积极建议，要让学生在大学生涯的早期就学习方法论。我们要讨论的不是高级的数据处理——这一点我既不去做也不提倡——而是一个用实践检验的思想框架，它希望用经验来证实。当然，你也可以用数据来说明。我经常在课堂上拿学生的论文来探讨方法论，因此我决定把那些方法论作为“怎么做”栏目加入书中。每章都有一个“怎么做”栏目介绍一种方法要点，它们包括命题的阐述、尾注、引用、交叉式表格、百分比、曲线图以及其他标准，所有这些都是入门性的。我希望教师们发现这会有所帮助，我也欢迎大家提出增改的意见。我还增加了一些词汇来解释全书层出不穷的概念术语。这些概念以相关的论述为背景，如果背景变了，那么你可能需要另外一个概念。例如，第 5 章讨论的统治精英（占人口 1%的那么一小撮）和第 8 章探讨的民意精英（可能有几个百分比）就有所不同。

有些材料，像关键概念、案例研究和经典论述，继续单独列出，这样既能突出重点，又能分割页面（避免长篇累牍），营造读者友好型课本。那些用过先前版本的人使用第九版也不会有任何问题，因为全书的架构依然如故。时事的影响——比如伊拉克战争和 2004 年美国总统选举——在整本书中都会被讨论到。

附　录

同步网站

www. prenhall. com/roskin 这个网站为学生提供在线学习的指导，为教师提供一个有价值的工具。学生登录后会发现一个学习和研究的资源宝库。从书中提取的章节大纲和摘要、判断题、填空题和多项选择题，这些都能立即反馈并显示章节页码，给学生充分的机会来复习。该网站还包括大量与书中章节内容有关的网址链接。对教师来说，那是个技能资源库，包括有用的链接，教师在那里可下载书中的图表和讲课时方便使用的课件。

带测试题的教师用书

带测试题的教师用书对老师们来说会很有用，这可以从普伦蒂斯·霍尔出版社的代理商那里获得。

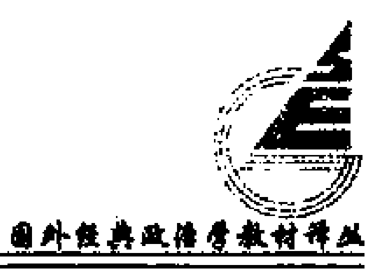
致　谢

一些人对本版和以前各版做了评论，我真诚地考虑了大多数意见。对这一版，我要感谢北俄亥俄州大学的罗布·亚历山大，圣地亚哥州立大学的约翰·梅丘里奥，罗斯福大学的詹姆斯·T·麦克休斯，以及塞丁·霍尔大学的约瑟夫·马贝克。

本书是否需要做进一步的调整，或者我的理解是否正确呢？老师们对这个问题——或者与本书及增补部分有关的任何问题——的参与是非常有益的。老师们可以直接与我联系，地址是宾夕法尼亚州威廉斯波特市莱康明大学政治学系，邮编 17701；也可以发电子邮件到 roskin@lycoming. edu。

迈克尔·G·罗斯金

目　　录



第1章

关于政治的科学?

思考题

- 为什么现在政治不讨人喜欢?
- “千万不要对事实发火”是什么意思?
- 为什么亚里士多德把政治学称作“统领科学”?
- 马基雅维里给政治学研究带来了什么?
- 合法性、主权和权威之间有什么异同?
- 现在的伊拉克政府是否具有合法性?为什么这么说?
- 政治在很大程度上是生物学的、心理学的、文化的、理性的还是非理性的?
- 像政治学这样杂乱的事物能成为一门科学吗?

在美国，人们对政治的兴趣已经消退了。不只是学生，连那些热心的、受过教育的公民都开始厌恶政治了。人们更愿意讨论体育和房地产，而不是政治。大众媒体发现那些最强势的观众和读者的兴趣在于医疗和商业新闻、生活方式以及著名的个性化栏目。除了战争和恐怖主义能引起一阵震惊外，政治新闻几乎没人感兴趣，很多人甚至对竞选运动都视而不见。

这种去政治化是政治科学家调查研究的主要话题。人们是否对政治家及其为政党利益而进行的无休止的、空洞的斗争感到厌恶？是否有无助的感觉，感到公民个人没有受到关注？是否认为华盛顿是那些有钱有势的利益集团的游乐场，他们只是收买他们想要的东西，包括政客？还是说人们在相对繁荣的时期里本能地关注其他事情是一种健康的表现？如果经济还不坏而且世界问题看起来还很遥远，为什么要关心政治呢？或许真的只有恐怖主义和战争才能重新唤起人们对政治的兴趣。

本书的论点是政治仍然重要。虽然你（对政治）不感兴趣也不参与，但其他人会，而且他们会去影响那些支配你的生活的决定。他们会把我们带到海外的战争里去吗？谁要去为此打仗呢？是你。他们会支持某些公民和团体去修改免税代码吗？谁要为此交税，而那些人却可以不交呢？是你。他们会设立那些费用增加将超出想象的联邦项目吗？谁将要为此埋单呢？是你。本书的任务之一就是要让你明白什么是政治以及它是如何运作的，这样你就可以保护自己和他人不被人利用。无知的人是要被操纵的。

很多人发现政治是令人反感的，他们或许是对的。政治可能天生就是不道德的，或者至少是非道德的。滥用权力、散布影响和完完全全的腐败成了政治的显著特征。但你不需要对你研究的对象产生好感。生物学家可能在显微镜下看到一个致病的细菌。他们不会“喜欢上”这个细菌，他们的兴趣在于它是如何生长的、它是怎样造成伤害的以及如何根除它。他们既不会对这个细菌发火，也不会用锤子把载玻片砸个粉碎。生物学家首先要明白自然的力量，然后才能与之共事来改善人类的生存状况。政治科学家也是这样对待政治的。

统领科学

亚里士多德，这位学科[①]的创始人，把政治学称作“统领科学”（the

① 学科：研究领域，通常以一个学术部门或专业为代表。

master science)。他的意思是几乎所有事情的发生都有其政治背景，城邦（古希腊的城市国家）的决定支配着其他大多数事情。用耶鲁大学哈罗德·拉斯韦尔的话来说，政治学就是研究“谁得到什么”。但也有人反对说，在自由市场的国家里，经济体制决定人们的所得。没错，但由谁来决定我们是否应该实行自由市场体制呢？是谁告诉比尔·盖茨，他必须分解庞大的微软公司，而这个决定价值数十亿美元？政治与经济是密切相关的。

假设事情完全是自然发生的，比如洪水，是政治系统决定是否以及在哪里修建堤坝，是否以及对哪里的洪灾受害者提供援助。洪水是自然发生的，但它对社会的影响在很大程度上是由政治控制的。科学又怎样呢？比如我们的细菌生物学家眯着眼睛看显微镜。那不是政治。但是谁资助科学家们受教育以及他们的研究机构呢？可能是私人慈善机构（捐款者可以免税），但机会是政府起主导作用创造的。当美国政府决定把艾滋病研究放在首位时，对其他项目的资助就被切断了。细菌和病毒或许是自然的，但研究它们通常却具有政治性。既然这样，同性恋者与关心乳腺癌的妇女就会形成竞争。谁得到什么：是资助对付艾滋病还是乳腺癌？这个决定就是政治。

关键概念

“千万不要对事实发火”

这个关系着所有严肃性研究的基本观点听起来就是个基本常识，却经常被忽略，甚至在大学课堂也不例外。它实际上可以追溯到德国哲学家黑格尔相当深奥的思想，他认为事情的发生不是随意和偶然的，而是有着合适和充分的理由的，即“存在即合理”。这意味着我们能够运用我们的理性去描绘事物的真相。我们研究政治要采用“自然主义”的方式，不要对我们的所见所闻愤恨不已，而要努力去理解它是怎么变成这样的。

例如，我们听说一个政客从利益集团那里拿了钱了。作为政治科学家，我们先把愤怒放在一边，然后提出如下一些问题：是否那个国家的多数政客都拿钱？它是个古老的传统吗？这个国家的文化能接受它吗？人们是否希望政客拿钱呢？竞选活动到底需要多少钱呢？政客们有可能不拿钱就竞选公职吗？简单地说，我们要看未经法律允许的金钱交易是否是该政治体系的重要部分。如果是，那么迁怒于个别政客就没有什么意义。如果我们不喜欢这

样，那么我们就要思考该体系应当如何改革来阻止这种额外拿钱的现象。然而改革也可能不起作用。日本曾经改革选举法来摆脱传统的“金钱政治”，但收效甚微。像细菌一样，政治当中的有些事情有它们自己的生存方式。

因为差不多所有的事情都是政治的，研究政治就意味着研究几乎一切事情。有些学生选择“交叉学科的专业”。政治科学就是这样的专业，它借鉴所有其他的社会科学并与之交叉。有时都难以说清哪个地方是历史学、人文地理学、经济学、社会学、人类学和心理学，哪个地方是政治学。一句话，政治科学涉及所有其他的社会科学。

历史

对政治科学家来说，历史是主要的资料来源之一。当我们讨论法兰西第三共和国（1871—1940）的政治、富兰克林·罗斯福总统权力的增长，甚至像冷战这样的事情时，我们都是在研究历史。但历史学家和政治科学家探寻不同的事物，运用资料的方式也不同。典型说来，历史学家详细研究一个事件，挖掘能够说明问题的文件、档案和新闻。由于大量的资料都集中于一点上，他们很少或不用归纳。但是，政治科学家则是从寻求归纳入手。我们经常使用历史学家的研究发现，比较和对照它们。历史学家可能会对德国的魏玛共和国（1919—1933）做细致的研究，政治科学家可能会把这个研究跟对同一时期的法国、意大利和俄罗斯的研究放在一起，看看能够发现哪些相同点和不同点。自然，有些历史学家也做比较研究，他们实际上变成了政治科学家。

人文地理学

人文地理学（区别于自然地理学）近几十年来被政治科学家们忽略了，尽管它对政治的影响要比很多人知道的大得多。人类行为的地理成分——边界、种族区域、贸易流动、权力的集中以及特定地区——很大程度上都是政治的衍生物。阿富汗、车臣、科索沃的冲突都是严重的地理问题，就像加拿大不稳定的联邦主义，有些魁北克人希望脱离出去。法国政治学家安德烈·

齐格弗里德（André Siegfried）首创用地图来解释地区政治变动，这就是今天选举研究的方法。美国总统选举中“红色”和“蓝色”的州表明了政治地理的实用性。

经济学

有些经济学家宣称经济是政治的主题。（政治科学家倾向于持相反的观点。）的确，很多政治的争吵都是经济的：谁得到什么？充分的经济发展可能是民主的基础，很少有贫穷的国家是民主的。衰退的经济会毁掉民主制度，魏玛共和国和俄罗斯的命运就说明了这一点。什么样的政策促进经济的发展？政府应该发挥多大的作用？新欧元会对欧盟产生什么样的影响？当经济学家陷入政策问题时，他们就成了“政治经济学家”。一个较新的政治学流派“理性选择理论”，从经济学的视角出发，认为人们通常都追求他们自己的利益。

社会学

社会学和政治科学有部分是融合在一起的。社会学家西蒙·马丁·李普塞特作为政治科学家同样有名。正是他最先证明了民主和富裕程度之间的关系。就像我们将在下一章考虑的那样，政治科学按惯例是从研究社会中“谁思考（政治的）什么”开始的。在证明人们的政治观点随社会阶层、地区、宗教信仰、性别、年龄的不同而变化时，社会学为政治文化、公共舆论和选举研究提供了经验基础。

人类学

人类学传统上关注的是原始社会，好像跟政治科学没什么关系。但人类学中分类和访谈的技术却已为政治科学家所采用。政治文化这一分支领域也可以看作人类学的一个分支。

我们今天仍能见到的日本人的顺从模式形成于一千多年前。有些当前的政治体系仍为具有传统影响力的家族或部落保留政治权力。在中亚，不论是在波斯人、俄国沙皇、共产党人的统治下，还是在现在新独立的国家的统治

下，埃米尔（穆斯林国家的酋长、贵族或王公）家族都握有权力。在非洲，投票和暴力都是按部落边界来的。

心理学

心理学，尤其是社会心理学，有助于政治科学家理解哪种个性对政治有吸引力，人们为什么以及在什么情况下服从权威人物，人们是怎样形成国家的、团体的和投票的情感的。对希特勒、斯大林和毛泽东的研究很大程度上是心理学的。心理学家尤其擅长方法论[①]，他们想方设法去客观地研究事物，并且教我们质疑那些有漏洞的主张。用事先毫不知情的方式提问以及控制某种因素，都是从心理学发展出来的方法。

关键概念

合法性、主权和权威

这三个相关联的概念——合法性、主权和权威——是政治科学的基本概念。合法性的最初含义是指合法的国王或女王有权即位是由于他们的“合法”出身。中世纪以来，该术语的意思增加了，它不再只是指“统治的合法权利”，而且指“统治的心理权利”。现在的合法性意指人们内心的一种态度——有些国家强点，有些国家弱点——认为政府的统治是合法的和公正的。美国的合法性是相当高的。即使美国人对政府并没有什么特别的好感，但通常都服从它。我们连税都交了。一个快速检测合法性的方法是：有多少警察？警察很少，像瑞典和挪威，说明不需要什么高压的手段；合法性是高的。警察很多，像佛朗哥的西班牙或是萨达姆·侯赛因的伊拉克，说明需要很多的高压手段；合法性就低。

在合法性弱的地方，很少有人感到必须交税和遵守法律，因为政府本身被看作是肮脏的和不诚实的。更有甚者可能爆发大规模的内乱，像 2000 年的南斯拉夫。公民集会反对米洛舍维奇总统的“罪恶暴政”，警察的棍棒和选举的操纵都无法阻止他被选下台的命运。2003—2004 年的伊拉克政府委

---

① 方法论：客观研究问题的方法。

员会由所有伊拉克团体推举出的受过高等教育的代表组成，但它却几乎没有什么合法性，因为它是由美国占领军任命的。可以证明，该委员会将会是伊拉克历史上最好的政府，却没什么人重视它。没有了合法性，政府也就起不了什么作用了。

一个政府获得合法性的方法有若干种。从最基本的层面上说，它必须提供安全保障，那样人民才有安全感。很多伊拉克人抱怨说现在跟萨达姆时一样糟，那时候他们至少还能走在大街上。就像霍布斯（参见本书第2章）所看到的那样，没有安全感就意味着没有合法性。与安全感相关的是“法治”。实行法治的政体能够获得合法性。存续的时间长一点也有助于培养合法性。公民通常都会尊重已经建立很久的政府。美国宪法已有200年的历史，它赋予了美国政府极大的合法性。另外，新政府的合法性往往不够稳定，它们的老百姓很少或根本就不尊重它。

一个政府可以从其良好政绩中获得合法性。保证经济增长和就业以便人们可以养家糊口有助于政府建立合法性。1949年第二次世界大战战败后成立的联邦德国政府一开始几乎没有什么合法性可言。但稳健的领导层和正确的经济政策逐渐为波恩政府赢得了合法性。另外，第一次世界大战后的德国魏玛共和国遇到了一系列的经济和政治灾难，从而损害了它的合法性并让希特勒攫取了权力。

政府的组成结构对合法性也有影响。如果人们感到政府是公平地代表他们的，而且在选任官员时有发言权，他们就更愿意服从。最后，政府通过操纵国家象征来支持其合法性。国旗、历史纪念碑、爱国游行、有力的演说等等都是要让人们相信政府是合法的，是应当服从的。虽然老挝在1975年就结束了长达几个世纪的君主制，但在2002年这个共产主义政权却为650年前创立老挝王朝的国王铸造铜像进行祭拜。老挝共产党人试图把自己跟古老的国王绑在一起来支撑受损的合法性，因为国王这个合法性象征是很多老挝人都可以理解的。不过，当合法性减弱时，操纵国家象征就显得滑稽可笑。菲律宾前独裁者马科斯的大型雕像成为人们嘲弄的对象，也成了他的政权不法的象征。象征符号本身并不会带来合法性。

主权（源自古法语中的“统治”）的最初含义是君主统治其王国的权力。后来词义扩大为民族国家对其领土的控制，即成为其地盘的主人。民族国家非常珍视它们的主权，政府也小心翼翼地保护它。它们维持军队以抵御外敌入侵，它们通过护照和签证来控制边界，它们还追捕恐怖分子。在那些最难

以解决的地方存在着主权争议，例如巴勒斯坦、北爱尔兰和波斯尼亚。

主权有时只是法律上的假定。伊拉克在 2004 年获得名义上的主权，但仍在美国的影响之下。主权与合法性是相互关联的。例如，黎巴嫩的穆斯林把基督教徒主导的政府看作是不合法的。1975 年，十几个政治与宗教的民兵组织之间爆发了内战。叙利亚从 1976 年到 2005 年占领了黎巴嫩东部，以色列则在 1982 年至 2000 年占领了黎巴嫩南部。黎巴嫩实际上丧失了主权，现在它试图收回主权。几十年来，它无法控制自己的领土，也无法将入侵者赶走。失去合法性导致的是主权的丧失。

权威是领导者获得他人服从的心理能力。它有赖于人们对职位的合法权力的服从。列兵服从上尉，驾车者服从州警察，学生服从教授。但并非所有的人都服从权威。有的列兵也会犯上，有的驾车者也会超速，有的学生也会对指定书目不予理睬。在大多数情况下，人们只服从那些他们认为是合法的权威。

虽然有些权威来自于职位，但它也必须加以培养。美国总统拥有巨大的权威只是因为他是总统。杰拉德·福特（Gerald Ford）受到尊敬和服从，即使他不是通过选举而当上副总统和总统的。他是众议院的少数党领袖，当斯皮罗·阿格纽（Spiro T. Agnew）辞去副总统时由他接任，当理查德·尼克松（Richard Nixon）辞职时，他当上了总统。尼克松由于卷入 1972 年的水门事件，受害于行政权威的腐蚀，而无法有效统治。总统不能单凭政令统治，而必须获得国会、法院、公务员和重要利益集团的同意。当尼克松失去了这种同意时，他的总统权力也被侵蚀掉了。

简单地说，合法性意指对政府的尊重，主权是对国家的尊重，而权威是对领导的尊重。没有哪个是天上掉下来的，都必须去赢得。找到一个，也就找到了其他。一个被侵蚀了，其他两个往往也免不了。

政治权力

政治科学经常使用其他社会科学的研究成果，但有一个特征把它同其他社会科学区别开来——它关注的焦点是权力。我们的第二位学科之父（继亚里士多德之后）是文艺复兴时期佛罗伦萨的哲学家尼科洛·马基雅维里，他

强调权力在政治中的作用。你可以掌握前面提到的所有因素和方法，但如果你不是利用它们去研究权力——一个非常宽广的主题——你就可能不是在做政治科学研究。

有的人并不喜欢政治权力[1]这个概念。它带有高压统治、不平等以及间或野蛮的味道。有些人宣称反对“权力政治”，倡议没有权力的治理，用基于爱和分享的兄弟姐妹般的愉悦纽带来约束大家。社区就是建立在这种并不持久的基础之上的；如果它能持久的话，除非它转变为传统的领导与被领导的结构，这种结构由服从模式来支撑，从而使人怀疑它就像肮脏的旧的权力。政治权力看起来是植根于人性状况的。但为什么有的人拥有凌驾于别人之上的政治权力呢？还没有一个对政治权力的明确阐述。生物学的、心理学的、文化的、理性的和非理性的解释都被提出来用以回答这个问题。

生物学的

最早提出生物学解释的是亚里士多德，他可能也是最优秀的一个，他说：“人天生是个政治动物。”（亚里士多德用的词是 zoon politikon，可以翻译为“政治动物”或“社会动物”。希腊人住在城邦里，对他们来说政治 polis 和社会是一样的。）亚里士多德的意思是人就跟大象和鹿一样，有着群居的天性。他们为获得食物、求得生存而本能地需要相互帮助。他们像所有群居动物一样，自动排出领导者与被领导者的序列。现代生物学的解释从亚里士多德那里获得灵感，认为形成一个政治系统并服从其领导者是人类天生的行为，是代代相传的。有的思想家认为人类政治展示了与其他哺乳动物群体建立的同样的“优势等级”（dominance hierarchy）。

这种理论的优点是它的简单明了，但它也引起了不少问题。如果我们承认人类天生就具有政治性，我们又如何解释政治群体的分裂和人们对权威的不服从呢？或许我们可以把这个理论改进一下：人类是不完美的政治（或社会）动物。人们在大部分时间里结成群体、服从权威，但有时，在某种情况下，他们却不会这样。但这避开了一个问题：什么情况可以促进或破坏政治群体的形成。

---

[1] 政治权力：一个人让另一个人去做某事的能力。

心理学的

对政治和服从的心理学解释与生物学理论有着密切的联系。两者都假定政治群体的形成是出于人的天生需要。心理学家通过经验性研究使其观点变得更加精确。一个是著名的米尔格拉姆（Milgram）实验，不知情的受试者在一个教授的引导下将逐渐加大的电流击到受害者身上。被绑在椅子上的“受害者”其实只是假装受害的演员。大部分受试者都想把强大到足以致命的电流击到受害者身上，仅仅只是因为“教授”——一个穿着白色工作服的权威人物——告诉他们那样做。许多受试者并不想伤害受害者，但他们的借口是他们只是遵从命令，并且所有对受害者的伤害都是教授的责任。他们使自己的行动屈从于权威人物。

心理学的研究也表明多数人是天生的墨守成规者。同一群体中的多数成员看待事物的方式是一定的。心理学家欧文·贾尼斯（Irving Janis）发现美国外交和国防政策中的许多错误是由一种“群思”（groupthink）的特殊情况造成的，这种情况是指领导集体告诉自己一切正常，现行政策运转良好。群体总是倾向于忽视那些并不因循守旧的“制造麻烦者”的建议，例如，日本将会袭击珍珠港（1941 年）、古巴流亡者的猪湾登陆（1961 年）将会失败。对权威和群思的服从意味着人类有个根深蒂固的需要——几乎是天生的——把自己融入群体并遵守它的规范。或许这正是使人类社会成为可能的原因，但它也可能酿成惨剧，如纳粹的大屠杀和最近的巴尔干大屠杀。

文化的

有多少人类行为并非天生而是后天习得的？这是一个相当古老的辩题。在 20 世纪的大部分时间里，文化论者——他们相信行为是习得的——占了上风。人类学家得出结论说所有行为的差异都是文化造成的。他们认为一个合作、和平的社会也会按照这种方式去抚养孩子。政治共同体的形成和维系是建立在文化价值之上的，这种价值是通过父母、学校、教会和大众传媒来传承的。政治科学发展出了一个有趣的分支学科叫作“政治文化”，这个领域的研究者经常发现某个国家的政治文化是由许多长期因素形成的：宗教信

仰、孩子的培养、土地所有制和经济的发展。

文化学派坚持认为当政治系统割断与文化系统的联系时，麻烦就会产生，就像伊朗国王试图使与西方价值观和生活方式都不相同的伊斯兰社会实现现代化时所遇到的那样。伊朗人赶走了国王，并庆祝具有中世纪风格的宗教领袖回国，这个领袖所表达的价值观受到传统伊朗人的欢迎。文化理论也适用于美国政治。共和党人倾向于通过清楚表达深植于美国文化当中的宗教、家庭和自立等价值观来赢得选举。很多思想家都相信经济和政治的发展很大程度上有赖于文化[①]。

文化研究对政治生活持一种乐观的态度。如果所有的人类行为都是习得的，那么只要不学习坏的行为，社会就会进步。按照这种观点，教育年轻人学会忍耐和合作，社会文化就可以逐渐朝着好的方向发展。不过，改变文化是相当困难的，就像占领伊拉克的美国人所发现的那样。

虽然多数思想家都同意文化对政治行为的影响巨大，但这个理论也存在一些问题。首先，文化从何而来？历史？经济？宗教？其次，如果所有的行为都是文化的，那么政治系统就会像互不相同的文化那样呈现出多样性。但是，尤其是在政治领域，我们看到的却是不同文化的土地上有着相同的政治态度和模式。不论文化怎样，世界各地的政客都倾向于腐败。

理性的

另一个思想流派把政治看作理性的[②]事情；也就是说，人们通常都知道自己所要的是什么，也能为自己的行为找到好的理由。经典政治理论家，如霍布斯和洛克（我们将会在下一章看到），坚持认为人们组成“公民社会”是因为理性的力量告诉他们这比独裁政治好。为了保卫生命和财产，人们组织了政府。如果政府开始滥用权力，人们就有权利废除它，再组建一个新的政府。这种洛克式的观念极大地影响了美国的开国元勋们。

生物学的、心理学的和文化的学派都对人类理性重视不够，宣称人们本能地或有条件地去做某一件事，个人一般很少进行理性的思考。但我们该如何解释那些事例，其中人们背离因袭传统的团体并进行独立的探索呢？我们

① 文化：后天习得的而非天生的人类行为。

② 理性的：建立在推理能力之上的。

又该如何解释思想的转变？“好的，我会支持琼斯的，一旦他拿出他那惊人的经济政策；但现在我要把票投给史密斯。”人们总是这样做出判断。建立在人类理性假设之上的政治体系更有可能进行公正的和人道主义的治理。如果领导者相信人们是因为生物遗传或文化约束来服从的话，那么他们就会认为可以逃脱对任何腐败和失误的惩罚。另外，如果他们相信人们是理性的，统治者就会尊重老百姓辨别真伪的能力。因此，即使人不是完全理性的，让统治者相信人是理性的也不失为一件好事。

非理性的

19世纪晚期，一群思想家阐明了一个观点，即人基本上是非理性的[①]，尤其是涉及政治权力时。他们是感性的，受神话和俗套的支配，政治其实就是一种象征符号的操纵。人群就像野兽一般被具有超凡魅力的领袖煽动着去执行他们的吩咐。人们认为是理性的东西其实是虚构的，目的是不断地给他们灌输神话以便控制他们。这个流派的第一个实践者是意大利法西斯主义的创始人墨索里尼，德国的希特勒紧随其后。一位善于言辞的穆斯林原教旨主义者，奥萨马·本·拉登，用非理性控制了成千上万的狂热的追随者。因为相信美国是伊斯兰世界的敌人这个神话，一些人在恐怖活动中幸福地结束自己的生命。

对人类政治行为的非理性的看法大部分都是真实的，但这也会带来灾难性的后果。运用非理性手段的领导者开始相信他们自己的宣传，并且给他们的国家带来战争、经济崩溃或暴政。有人发现即便是最发达的社会也存在非理性主义，在那里许多政治现象是由欢呼尖叫的人群和装出英雄姿态的领导者组成的。

合成的权力

我们可以从所有这些对政治权力的解释中看到真实的因素。在不同的时间、不同的场合，任何一种都能解释得通。汤姆·潘恩的小册子《常识》理性地解释了为什么美国必须从英国独立出去。美国《独立宣言》和宪法的起

① 非理性的：建立在恐惧和神话的力量之上而掩盖了理性。

草者都深受他们那个时代理性主义的影响。他们效法当时的流行哲学家来设计他们的论题，仿佛人类的政治活动就像牛顿力学一样有章可循。一位当代历史学家亨利·斯蒂尔·柯梅杰（Henry Steele Commager）把美国宪法说成是“启蒙运动皇冠上的明珠”，是理性时代的顶峰之作。

但他们的理性究竟有多真实呢？到18世纪末，美国的13个殖民地已经从文化上与英国隔离开来。人们把自己看作是美国人，而不是英国的殖民者。他们读美国的报纸，与美国人而不是英国人交往。这种隔离或许更像是文化的而不是理性的。

我们不应忘记心理的和非理性的因素。塞缪尔·亚当斯是个天生的煽动家，托马斯·杰斐逊是个有影响的作家，乔治·华盛顿则是个富有魅力的将军。美国人与英国人断绝了关系，新秩序的建立是所有这些因素的一个复杂的组合。同样复杂的组合可以在任何你所能提及的政治系统中找到。的确，很多时候一个因素看起来比其他因素都重要，但是我们却无法精确地判定任何一个因素的重要性。还要注意到不同的因素是怎样相互掺杂在一起的。生物的因素导致了心理的因素，而这又引起了文化的、理性的和非理性的因素，由此形成一张无缝的网。

关于政治权力的一个常见错误是把它看作是有限的、可测的量。权力是人与人之间的一种关系，是一个人让另一个人按其吩咐做事的能力。政治权力是不可以论斤道两的。革命在有些地方称作“夺取权力”，好像权力是放在国库中可以一夜之间窃取到手似的。阿富汗塔利班于1995—1996年“夺取权力”，但他们只是阿富汗人口中的一小部分。多数阿富汗人都敌视他们，拒绝与他们合作。有些革命者认为一旦他们“夺取权力”，他们就会自动拥有合法性和权威；但他们没有。权力是赢来的，不是夺来的。

权力与政治是一回事吗？一些权力狂（包括不少政客在内）认为二者是一致的，但这却显得过于简单化了。我们应该把政治看作是一些目标或政策的结合，而权力是达成这些目标或政策所必需的。按这种观点，权力是政治的最主要的组成部分。我们无法想象一个政治系统可以没有政治权力。即使是一个以爱为治理基础的宗教人物也会对他们的信徒行使权力。它或许是“仁慈的权力”，但它仍然是权力。可见，权力是一套贯彻执行政策和决定的能动的工具。你可能拥有一个值得赞赏的目标，但除非你同时拥有实施它的权力，否则它仍将只是个如意算盘。

也有人认为政治的本质是为权力而斗争，是一套以权力为目的的大型游戏。比如，选举是为了什么呢？为了得到权力。但这种看法是危险的。如果权力排除了其他目标，成为政治的目的，它就会变得愤世嫉俗、野蛮残暴，甚至自我毁灭。希特勒政权在对权力的崇拜中灭亡了。为继续保有总统权力所困扰，尼克松总统毁掉了自己的行政权力。正如 19 世纪英国历史学家和哲学家阿克顿勋爵所说的那样："权力导致腐败，绝对的权力导致绝对腐败。"

政治学是科学吗？

如果我们不能确定哪个因素对政治起什么作用，政治学又怎能称得上是一门科学呢？这个问题部分在于对科学的界定。科学（science）的最初含义来自法语，仅指"知识"（knowledge）而已。后来，它成了诸如物理、化学等依赖于精确测量和数学运算的自然科学的代名词。现在，大多数人认为科学就是由实验和资料证明的精确性和真实性。有些政治科学家（正如我们后面会看到的那样）事实上就想做得跟自然科学家一样；他们量化[①]资料，经过统计处理去验证他们的假设[②]。他们的工作提供了许多有益的帮助，但他们通常只关注于细节这样的小问题，而不是意义这样的大问题。这是因为他们总是拘泥于可以量化的领域——公共舆论、选举报告和议员投票。

但大量政治领域是不能量化的。领导者如何以及为何做出决定？即使在民主政治中，许多决策也都是秘密制定的。我们无法确知决策是怎样做出的，不管是在华盛顿的白宫、巴黎的爱丽舍宫还是莫斯科的克里姆林宫。当一个国会议员为某个问题投票时，我们能确信他为什么那样投吗？是为了选民的意愿，国家的利益，还是利益集团的竞选资助？当最高法院裁定基于种族原因解雇学校老师是违反宪法的，而以同样理由雇用他们却不算违法时，法官们的脑子里到底在想什么呢？试着量化这些看看。许许多多的政治问题——特别是在处理如何以及为何做决定时——实在是太复杂了而无法被量化。

① 量化：用数字来衡量。

② 假设：研究者开始研究时所推出的最初的理论，需要论据来证明。

这是否就意味着政治学永远也不能像自然科学一样呢？政治科学是一门经验的[①]科学，既收集定量的也收集定性的资料。运用这些资料我们可以发现持续的模式，就像生物学里的那样。渐渐地，我们开始归纳。当归纳得到进一步证实时，我们就把它叫做理论。在一些案例中，理论变得如此有力，我们就会把它称为规律。按照这种方式，政治学研究就是积累知识——科学的本义。

怎么做

章节的学习

在课前阅读每个章节。不要只是简单地阅读，要按照如下方式做笔记来学习：

A. 发现打动你的三个主要观点。不要概述，要构造三个完整的句子，每句都有主谓宾。它们可能是长而复杂的句子，但它们必须是完整陈述的句子。你可能找到两个、四个或六个要点，但经过你的拆分、整合以及放弃那些可能是也可能不是主要的观点，你就会理解那个章节。寻求抽象的归纳，三个要点下面要有细节——例子或个案研究。不要简单地从文中复制三个句子，要综合几个句子。

举例

1. 要像科学家研究自然一样研究政治，努力去理解现实并且不要对它发火。

2. 政治科学综合了很多学科但关注的是权力：谁拥有它以及如何使用它。

3. 政治可以被客观地研究，如果主张是用经验性的论据来支撑的话。

B. 列出一打词汇并且能够解释它们。这些词对你来说是新的或者有特殊的用法。本书把它作为关键术语放在页脚而变得容易一些，否则的话，就要借助手边的字典。

举例

权威　文化　学科　经验的　假设　非理性的　合法性　方法论　政治权力　量化　理性的　学术　主权

---

① 经验的：建立在可观察到的证据的基础上的。

C. 记录阐明要点或词汇的特定例子或个案研究。多数会包含专有名词（更确切地说，是用大写字母写的）。例子不是要点或定义；相反，它们是支持某个要点的经验性论据。例子不需要用完整的句子。

举例

亚里士多德的“统领科学”

艾滋病对乳腺癌研究

联邦德国的成功故事

东欧的共产主义政权

黎巴嫩丧失合法性和主权

伊朗国王政权的销蚀

为明察而努力

政治科学在一定程度上确实像自然科学：它的研究者们，如果是职业的话，要努力研究事物的真实情况，而不是他们所希望的情况。这对研究政治来说要比研究星星和分子难得多。多数政治科学家对当前的问题都有自己的看法，这很容易影响他们对政治的分析。的确，严格说来，一个问题能引起我们研究的兴趣就意味着我们对它是抱有热情的。你能想象自己会坐下来探讨一个毫不关心的话题吗？如果你有足够的兴趣去研究一个问题，你可能开始倾向于某一边。但太强的倾向会带来研究的偏见；它会变成派性的喧嚣，而不是追求真理的学术研究。如何预防这种情况呢？传统的学术[①]特点可以给我们一些指导。一项学术性工作应该是推理的、公正的和用论据支持的。

推理 你必须写出你的推理过程，它应当是合理的。如果你的正确观点得益于一个还不明确的假设，那么你就应该如实说明。你可以说，“为了研究的目的，我们假定人是理性的”或者“这是对一个小镇投票者心理的研究”。你的基本假设会影响到你的研究内容和研究方法，但你可以通过如实陈述你的假设来减少误差。20 世纪早期，德国社会学家马克斯·韦伯对社会科学的各个领域都有很大贡献，坚持说任何为支持个人的政治观点而得出的研究成果都必须当作偏见而抛弃。尽管很少有那种单纯的企图，不过韦伯

① 学术：由推理和论据支撑的智力的论证。

的观点还是有用的：小心设计你的研究，以免支持一个既定的观点。

公正 你也可以通过承认对你的论题还有不同的观点来减少误差。你应该公正地提及关于你的论题的各种不同的研究方法以及由此得出的结果。老师们会因你对某一领域著作的熟悉程度而印象深刻。如果你能够批判这些研究成果，并能解释为什么你认为它们是不完全或错误的，老师们的印象就会更加深刻，比如说："琼斯的研究发现投票者大都很冷漠，但这只是地方官员的选举，所以冷漠是可想而知的。"通过把不同的研究方法和成果放在一块并阐述你对它们的看法及原因，你就可以提出一个更为客观、更有说服力的论点。不要把自己完全局限于一个特别的观点或理论，但要承认你的观点只是众多观点中的一个。

论据 所有的学术研究都需要论据，不论是自然科学的定量论据，还是人文科学的定性论据。政治科学同时需要这两种论据。理论上，不管是解释还是争论，它的每句话都应该是言之有据的。常识性的东西无须论证，你不需要引用美国宪法来"证明"总统的任期是四年。

但如果你说总统在过去几十年间获得了越来越多的权力，你就需要论据。至少，你应该引用那些已经收集证据阐释这个观点的权威学者的成果。这叫做"第二手资料"，这些论据已经经过了别人的脑子。很多学生论文只用第二手资料，但如果你使用"第一手资料"即收集原始数据来制作表格以反映你所在州的某个县有最强的纳德投票，老师们会对你印象深刻。任何一个阅读研究报告的人都必须能够检验它的论据并判断其有效性。你不能把论据或资料当作秘密。

关键概念

政治与政治科学

政治科学不是政治。它不需要把人培养成职业的政治家。政治科学训练对政治的分析，它可能有助于也可能无助于在职的政治人物。两种职业比较如下：

政治家	政治科学家
热衷权力	对权力持怀疑态度
追求受欢迎的程度	追求准确的程度

实用思维	抽象思维
拥有坚定的观点	得出试探性的结论
提供单一理由	提供多种理由
看到短期的效应	看到长期的结果
计划下一次的竞选	计划下一次的出版
回应团体的需要	追求整体的好处
追求青史留名	追求职业声望

政治家和政治科学家这两种职业之间的关系与细菌和细菌学家之间的关系大致相当。

政治科学有什么好处?

有的学生把政治科学仅仅当作观点的堆积，他们在考试或写论文时往往忽视上述所有或部分要点。是的，我们都有政治观点，但如果让它们左右我们的研究，我们得到的只是无效的结果和徒有其表的政治科学。一个专业的政治科学家在他致力于探索研究时会将他的个人观点放在一边的。一流的思想家的确能够得出与他以前所持观点相左的结论。这种情况的出现说明了我们在知识上又前进了一步，像这样令人兴奋的经验应该成为你们的目标。

其他事情伴随着这种经验：你开始认识到你当初不应该有派性的观点。你开始放弃曾经有过的强烈看法并且饶有趣味地看待它们。因此，政治科学不是培养职业政治家所必需的训练。政治科学训练的是客观的且通常复杂的分析，而政治实践通常需要坚定的、流行的和简化的观点。

政治科学对好的政府会有所裨益，主要是提醒那些官员们并非万事大吉，正如贵格会教徒所言："对权力说真话"。这个建议有时对在任的政治家们是有用的。例如，民意测验显示从 20 世纪 60 年代中期开始，美国政府的合法性受到了侵蚀。原因包括越南战争、水门事件和通货膨胀。了解民意的候选人就会在他们的竞选活动和政策中抵制这种潜在的危险滑坡。罗纳德·里根有着明朗的倾向和重振的雄心，他正是利用这种不满赢得两届任期的。

早在 1950 年，美国政治科学学会就对美国政党的衰微提出警告说，它们过于分散和缺乏控制。美国的政党不能把观点强加给其成员，也无法控制那些自称党员的人。1989 年，与纳粹有染的三 K 党前领导人戴维·杜克（David Duke）

以共和党人的名义赢得了路易斯安那州议会的一个席位。共和党全国委员会试图疏远杜克，但他继续称自己为共和党人，因为没有什么合法的方式可以阻止他这么做。美国的政党太弱了以至于甚至无法控制别人使用它们的名字。

有些政治科学家们多年前就对伊朗王权的脆弱基础提出警告。不幸的是，这些警告并没有引起注意。华盛顿的政策是支持国王，只是在国王的统治结束前两个月德黑兰的美国大使馆才开始报告伊朗已经变得多么不稳定。国务院官员让政治玷污了他们的政治分析，他们无法明察秋毫。新闻工作者也好不到哪里去，直到暴动发生都几乎没人关注伊朗。而专门研究伊朗的美国政治科学家却提前多年就已经看到麻烦将至。政治科学会有用的。

关键术语

权威　文化　学科　经验的　假设　非理性的　合法性　方法论　政治权力　量化　理性的　学术　主权

关键网址

美国政治科学学会
www.apsanet.org
中央情报局的世界真相报告
www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html
哈佛大学约翰·肯尼迪政府学院
ksgwww.harvard.edu/ksgpress/opin/index.html
雅虎的政治科学部分
dir.yahoo.com/Social_Science/Political_Science/

参考文献

Almond, Gabriel A. *Ventures in political science: Narratives and Reflections*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002.

Boulding, Kenneth E. *Three Faces of Power*. Newbury Park, CA: Sage, 1989.

Friedrich, Carl J., ed. *Authority*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1958.

Huysmans, Jeff. *What Is Politics? A Short Introduction*. New York: Columbia University Press, 2004.

Janis, Irving L. *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*. Boston, MA: Houghton Mifflin, 1972.

Kagan, Jerome. *Galen's Prophecy: Temperament and Human Nature*. New York: Basic Books, 1994.

Lasswell, Harold. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill, 1936.

Lewellen, Ted C. *Political Anthropology: An Introduction*, 3rd ed. Westport, CT: Praeger, 2003.

Milgram, Stanley. *Obedience to Authority: An Experimental View*. New York: Harper & Row, 1974.

Minogue, Kenneth. *Politics: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press, 1995.

Shively, W. Phillips. *The Craft of Political Research*, 6th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2005.

Theodoulou, Stella, and Rory O'Brien, eds. *Methods for Political Inquiry: The Discipline, Philosophy, and Analysis of Politics*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1999.

Wilson, Edward O. *Sociobiology: The New Synthesis*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1975.

第 2 章



理论：经典和现代

思考题

● 谁创立了政治科学？

● 马基雅维里、孔子、考底利耶和伊本·赫勒敦的共同点是什么？

● 霍布斯、洛克和卢梭有怎样的不同？

● 马克思理论的关键点是什么？

● 什么是"实证主义"？它是如何撑起多数社会科学的？

● 什么是伊斯顿的政治系统理论？

● 现代化理论是如何借鉴马克思的？

● 什么是理性选择理论？

● 什么是"可证明的命题"？

为什么要为理论费尽心思呢，很多学习政治科学的新同学对此都困惑不解。为什么不只是汇集一些事实并且让这些事实自行组成一个合乎逻辑的整体呢？因为它们做不到。没有一个指导原则而收集事实只会导致大量毫无意义的事实的堆积。理论固然会变得太复杂、太抽象、太脱离实际，但如果没有哪怕一丝理论的视角，我们甚至不知道该问什么问题。即使你说你没有理论，你实际上可能拥有一个没有说出口的理论。你所提问题的类型和先问哪一个问题正是理论的开始之处。

例如，拿这本书的结构来说。我们采用在政治科学领域里广为流传了数十年的观点，即政治分析的恰当起点是社会。我们假定政治是从社会当中发展出来的。我们从人们的价值观、态度和舆论方面着手，并且观察它们是如何影响政府的。一位重要的社会学家写的一本很有影响的书的副标题就是"政治的社会基础"。它提示我们：要从社会着手并且看它是如何影响政治的。

但那也可能会先入为主。如果你假定社会是政治的基础，而且价值观和舆论是重要的事实，那么你就会收集很多价值观和舆论方面的材料，而较少关注政府的历史、结构和政策。所有其他的东西比起公民的价值观和舆论来说都是次要的。的确，政治科学经历过这样的时期，那时从根本上说就是社会学的，很多政治科学家都在做调查研究。这是行为主义浪潮的一部分，调查研究被看作是唯一的"科学"方法，因为它产生了可量化的数据。

很多教科书都提供一个"倒漏斗型"的政治模型。大多数研究的第一大块都与社会有关，包括政治观点是怎样传播的、利益集团是怎样形成的、谁支持哪个政党以及人们如何投票等诸如此类的事情。这是基础，是金字塔的底部。第二大块通常是政府的制度。它们被假定为是下面社会基础的反映。立法机关和行政机关对民意、利益集团和政党做出反应。政治研究如图 2—1 所示。

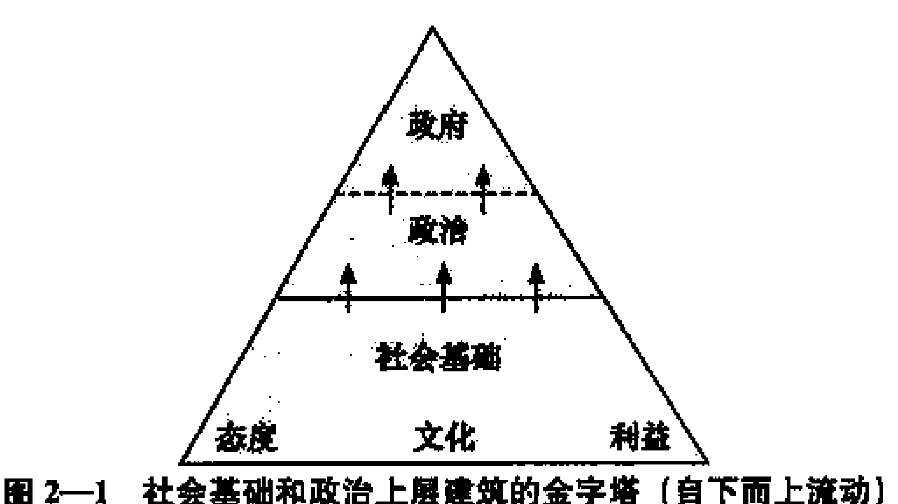


图 2—1 社会基础和政治上层建筑的金字塔（自下而上流动）

但仅仅使用**社会基础**这个术语就意味着假定社会是政治学研究中的基础性因素吗？它不能是别的方式吗？如果把政治模型比作煮咖啡壶，而不是“倒漏斗型”，政治可以向下滴流吗？如果有一本书叫做《社会的政治基础》，那么这本书将认为社会在很大程度上是几十年内做出的政治决定的结果。如果政治导致社会，我们的模型就如图2—2所示。

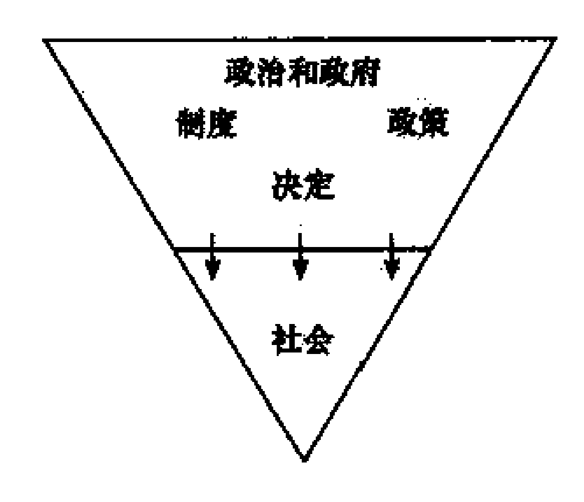


图2—2 以政治制度为社会基础的金字塔（自上而下流动）

你如何证明哪一个模型更为准确？这两种流动可能（而且很可能）同时存在，并且两者都有几分正确。那么，为什么要强调这种模式而不是那一种呢？这没有什么好的理由；它只是政治研究中的流行方式，是作为反对二战前政治科学中占主流的强调制度的观点而提出的。一个看似简单的事情即先研究哪个问题都有理论含义。你无法回避理论。我们只能通过这里简短的讨论来刺激你对政治理论的欲望。仔细考虑进一步的政治理论研究，你会发现没有什么比理论更实用的了。

经典理论

有人说柏拉图创立了政治科学。除了其他事情之外，他的《理想国》描绘了一个理想的城邦，但他的推理很大程度上是一种猜测，他的理想体系的终结看起来有点像现代的法西斯主义。另外，柏拉图的学生亚里士多德是第一个经验主义的政治科学家。正如上一章提到的，他把政治看做“统领科学”，他派学生去收集数十个希腊城邦的资料。根据这些资料，他完成了那本伟大的《政治学》。柏拉图和亚里士多德都看到雅典的衰落，他们多试图

去了解原因并建议如何能够避免。他们因此开创了一个传统——研究一个善的、稳定的政治体系的起源，这至今仍是政治科学的核心。亚里士多德大胆地界定了什么是“最好的”政治，他写道：

> 最好的政治共同体是由中产阶级的公民组成的，那些有可能治理得很好的国家，它的中产阶级规模是庞大的……它的公民有着适度且充足的财产；那些有的人拥有太多而其他人却一无所有的地方可能出现极端的民主制或者纯粹的寡头制，或者是可能向任何极端发展的专制统治……民主制比寡头制更加安全也更加持久，因为它们有更大规模的中产阶级并且更大程度地分享政府权力，而如果没有中产阶级，并且穷人人数大大超出，麻烦就会出现，国家也会随之灭亡。

即使《政治学》写于公元前 4 世纪，亚里士多德仍然能够描述今天民主制度延续或失败的原因：很大程度上有赖于中产阶级的规模，这个观点为现代研究所证明。俄罗斯或伊拉克有没有足够强大的中产阶级来支撑民主？古亦能为今用。亚里士多德既是描述性的①又是规范性的②：他运用他和学生收集到的事实去规定最让人向往的政治制度。政治科学家从那时到现在都在做同样的事情，既描述又规定。

很多欧洲中世纪和文艺复兴时期的政治思想家采用宗教的方法来研究政府和政治。他们大都是严格的规范主义者，寻求发现“应当”和“应该”，并且经常对现实世界状况“是什么”相当漫不经心。由于受到宗教的、法律的和哲学的价值观的教育，他们努力探知哪种政府体系会使人类最接近上帝的旨意。

尼科洛·马基雅维里在 16 世纪早期带来了有人相信是现代政治科学的症结所在：聚焦于权力。他的伟大作品《君主论》写的是政治权力的获得和使用。很多哲学家把马基雅维里归为第一位现代哲学家是因为他的动机和解释都与宗教无关。马基雅维里并不像有些人说的那样坏。他是个现实主义者③，认为要把每件事都做好——比如意大利的统一和驱逐蹂躏它的外国人——国王不得不在权力的使用方面变得理性和强硬。

---

① 描述性的：解释是什么。

② 规范性的：解释应该是什么。

③ 现实主义：对待世界如其所是而非如我们所愿，通常聚焦于权力。

虽然一直受到美国政治思想家的轻视，他们有时把"权力"看作天生肮脏的东西而羞于提及，但这种方法却在欧洲扎下根来，并为莫斯卡、帕累托和米歇尔斯的精英分析做出贡献。美国人是通过来避难的德国国际关系学家汉斯·摩根索的著作才开始认识权力方法的，他强调说"一切政治都是对权力的争夺"。

经典著作

并非只有欧洲人

中国、印度和北非产生的杰出政治思想家要比欧洲早很长时间。直到最近，西方人才知道他们的思想对西方政治理论的发展产生了影响。他们的确主张人类的政治本质基本上是一样的，而不论文化有何差异；在如何处理政治事务方面，也是英雄所见略同。

在中国，孔子这位公元前6世纪统治者的顾问，提出了他的先见之明，一个良好和未定的政府应该建立在两个基础之上：家庭和礼——渗透在统治者和被统治者当中的道德行为。在最高层，帝王通过净化自己的心灵和完善自己的举止来树立一个道德楷模。他必须绝对真诚地思考善的思想，如果不这样做，他的帝国就会崩溃。他成了臣僚的榜样，他们在帝国的等级体制中排班序列；他也是各个家长的榜样，对这些家长的妻子儿女来说，他们也像个小小的帝王。孔子的体系跟柏拉图的理想国有一些相同之处；所不同的是，中国人实际上实践了孔子的思想，延续了2 500多年，经历了数十个朝代。有人认为它构成了近年来东亚显著的经济增长的文化基础。

比马基雅维里和霍布斯早2 000年的公元前4世纪印度作家考底利耶(Kautilya)就得出了相同的结论。作为印度国王的一位大臣和顾问，考底利耶在《利论》(*Arthasastra*，直译为《物质富裕原理》)中写道，生活在运转良好的国度才有富裕可言。跟霍布斯一样，假设有个原初状态叫做无政府状态。君主的出现是要保护土地和人民免于无政府状态，并使之繁荣。跟马基雅维里一样，考底利耶建议他的国王把纯粹的私利作为行动的基础，不择手段地保护国内安全和抵御其他王国。因此，可以说考底利耶同时创立了政治经济学和现实主义治国术。

在公元14世纪的北非，伊本·赫勒敦(Ibn Khaldun)是多位统治者的

秘书、行政官和大使。在有时失宠并被投入监狱时，他开始反思庞大的阿拉伯帝国什么地方出了问题。在他的《世界通史》一书中，他得出结论认为阿拉伯人的品质和他们的内聚性受到气候和侵略的侵蚀。伊本·赫勒敦把基本经济条件和社会与政治的变迁联系起来，这个思想也很现代。他发现，北非的经济衰退导致了政治不稳定和无法无天。在马克思、汤因比和许多其他西方作家之前，伊本·赫勒敦就看出文明的发展有着增长和衰退的周期。

请注意这三位思想家与马基雅维里的共同之处：他们都是王室的顾问，都把自己的见识用于为正确的治理开出具有普遍性的处方。理论来自实践。

契约论者

马基雅维里之后不久，"契约论者"——霍布斯、洛克和卢梭——分析了政治系统究竟为什么会存在。他们有很多分歧的地方，但都同意人类（至少在原则上）加入卢梭所谓的社会契约①，以至于现在的每个人都不得不遵守它。

托马斯·霍布斯经历了17世纪英国内战的剧变，他反对由此给个人带来的恐惧和不安。霍布斯设想在文明社会②诞生之前的"原初状态③"里，人们的生活是可怕的。每个人都可能是其他人的敌人，即存在"每个人与所有人的战争"。人类生活在蛮荒的悲惨世界里，"没有艺术，没有文字，没有社会；更糟糕的是持续的恐惧以及暴力带来的死亡威胁；人的生命，孤独、贫穷、肮脏、粗野而且短暂"。为了走出这种恐怖状态，人们——放弃了根深蒂固的自利性——理性地团结在一起而形成文明社会。因此，从根本上说，社会是从恐惧中产生的。人们也乐意服从一个国王，即使是个糟糕的家伙，因为有君主就没有无政府。注意一下霍布斯的理论，即社会是建立在理性的自利之上的，这与亚里士多德的人是天生的"政治动物"的理论有怎样的不同？哪个理论是对的？（提示：人永远活得像个独居的动物吗？）但也要注意霍布斯式的状态总是在不断地出现，就像最近的伊拉克，在那里萨达姆政权遗留下来的逊尼派教徒、自杀式炸弹袭击者、什叶派宗教民兵组织和库

① 社会契约：一种理论，认为个人加入并保持公民社会就好像他们是签了契约似的。

② 文明社会：人类开化之后。现代用法称作"公民社会"，指的是家庭和政府之间的社会组织。

③ 原初状态：人类开化之前。

尔德分离主义者混战一团，就跟那里没有政府似的。

另外一个英国人，约翰·洛克，同样见证了17世纪的剧变，却得出了不那么刺耳的结论。洛克的理论认为，最早的自然状态并没有那么糟糕，人们平等地生活在一起并且相互宽容。但他们无法保护他们的财产：没有货币、所有权证或是法院，因此他们的财产是未确定的。为改变这种状况，他们签订契约形成文明社会，以此来保护“生命、自由和财产”。洛克诉诸财产权正如霍布斯诉诸对暴力死亡的恐惧。有些哲学家认为美国人是洛克的徒子徒孙。请注意美国人强调“财产的自然权利”。

让·雅克·卢梭生活在18世纪的法国，有人说他为法国大革命奠定了哲学基础。他接受了霍布斯和洛克的理论，但把它们拧在一起。卢梭的理论认为，原初状态下的生活完全是好的，没有阴谋，没有嫉妒，人们活得像个“高尚的野蛮人”。(所有的契约论者都受到了关于美洲印第安人的不很精确的描写的影响。) 什么使人类堕落呢? 卢梭认为是社会自身。《社会契约论》开头的那句著名的话是：“人是天生而自由的，但却无往不在枷锁之中!”

但卢梭认为，社会能够被彻底地改善以通向人类自由。一个正义的社会应该是一个有着自己意愿的志愿共同体，这种意愿即公意①——超越个人和利益团体“特殊意愿”的每个人的愿望。社会塑造了人，而不是其他什么方法。如果人是恶的，那是因为社会使然。(今天很多人仍持有这种观点) 另外，一个好的社会能够“迫使人走向自由”，如果他们行为不当的话。很多人看到了卢梭思想中极权主义的根源：设想的完美社会，独裁者宣称自己知道的公意，以及不合作者的屈服。幸运的是，美国的开国元勋们没有受到卢梭的影响，但法国大革命的设计者们却热情地相信他，这或许能够解释为什么大革命的结局是不好的。

大多数美国开国元勋们都研究过霍布斯和洛克，他们的影响是显而易见的。宪法除了是个社会契约还能是什么呢? 杰斐逊起草的《独立宣言》的大部分内容读起来就像剽窃洛克的思想。请不要轻言政治理论没有影响力。

马克思主义理论

另一种大相径庭的政治理论是马克思主义。卡尔·马克思，这位生活在

---

① 公意：卢梭关于共同体中每个人的愿望的理论。

伦敦的德国人，受过黑格尔哲学的熏陶，创造了一个非常复杂的理论，至少包括三个相互关联的部分：一个经济学理论，一个社会阶级理论，以及一个历史理论。像黑格尔一样，马克思认为事物不是偶然发生的，每件事情都有其原因。黑格尔断定历史发展的根本原因是精神上的，特别是时代精神[①](Zeitgeist)。马克思则在经济学当中发现了首要的根本原因。

经济学 马克思集中论述"剩余价值"——我们把它叫做利润。工人们生产物品，但他们的所得只是产品价值的一部分。资本所有者攫取了剩余部分，即剩余价值。工人们——马克思称他们为无产阶级[②]——的工资太少以至于无法购买他们生产的所有产品，这导致了重复的过度生产，并进而导致经济萧条。最后，马克思认为，会有一个足够大的经济萧条导致资本主义体系的崩溃。

社会阶级 每个社会划分为两个阶级：一个拥有生产工具的小阶级和一个为小阶级工作的庞大阶级。社会按照小阶级的指示来运作，它设定法律、艺术，以及维持自己权力所需的方式。（马克思对精英理论产生了影响，将在第5章讨论。）马克思写道，大多数法律都与财产权有关，因为资产阶级（布尔乔亚）[③] 苦心积虑地要保有他们的财产，在马克思看来，这只是他们不择手段攫取的剩余价值。马克思说，如果国家发生了战争，那不是人民大众的意愿使然，而是因为占统治地位的资产阶级需要一场战争来获取经济利益。实际上，无产阶级没有祖国，他们是国际化的，都遭受着资本家的压迫。

历史 马克思把他的经济理论和社会阶级理论结合起来解释历史的变迁。当社会的统治阶级建立的结构（法律、制度、商业等等）与经济基础不相适应时，现行秩序就崩溃了，就像法国大革命。早在1789年，法国的统治阶级还是封建贵族。他们的体制来自于中世纪，其基础包括：世袭的、农民为之劳作的大地产所有权；强调大地产所有权以及相应资格的继承的法律；还有骑士精神和荣誉。这些都是封建社会的重要组成部分。但经济基础变了。制造业的兴起侵蚀了土地所有权和封建价值观，也带来了一个新的阶级——城市资产阶级（布尔乔亚），他们的生活和生产方式都大为不同。到

---

① 时代精神：黑格尔的理论，认为每个时代都有与众不同的精神，推动历史向前发展。

② 无产阶级：马克思所说的产业工人阶级。

③ 资产阶级（布尔乔亚）：来源于法语，指的是城市居民；后来和现在的用法通常指中产阶级。

了18世纪后期，法国的经济基础是制造业，但仍在思想守旧的封建贵族的统治之下。系统失去了平衡：经济基础已经走在前面了，但阶级上层建筑[1]却滞后了。1789年，上层建筑轰然倒塌了，资产阶级获得了统治权，带来了新的资本主义的和自由主义的价值观，包括自由市场、个人竞取和法律（而非物质）平等。

马克思也承认资本主义者做的好事。他们使全球的很多地方实现了工业化和现代化。他们生产令人难以置信的新产品和新发明。但马克思写道，他们也是注定要毁灭的，因为他们使经济转变得越快，资本主义上层建筑离经济就越远，就像之前的封建社会落后于变革的经济一样。这把我们又引回到马克思的剩余价值和反复的经济危机理论。最后，马克思详细论述道，经济与资产阶级结构之间的矛盾越来越大以至于两者同归于尽。马克思预测，随之而来的将是社会主义，并且我们要帮助它的到来。马克思既是一个理论家又是一个思想家。我们将在第6章讨论作为意识形态的马克思主义。

作为一个分析体系，马克思主义吸引了人们的注意而且是有用的。从结构性的政治观点来看，社会阶级是重要的，但却不是千篇一律的。例如，很多工人阶级成员是保守的，而很多中产阶级的知识分子却是自由主义者或是左派[2]。经济利益团体仍得意扬扬，依靠在竞选运动中自由地花钱，他们通常都能在华盛顿找到门路。然而，他们很少能够事事如愿，因为他们受到其他利益团体的反对。马克思的不朽贡献在于：（1）他理解的社会从来不是完全一体与和平的，而总是为各种斗争所撕裂；（2）在任何政治论争中我们都必须要问“受益的是谁?”

制度理论

从19世纪到20世纪中叶，美国思想家关注的是**制度**——政府的形式结构。这表明了法律对美国政治科学发展的影响。例如，伍德罗·威尔逊在成为政治学家之前是个律师（虽然并不成功），他致力于改良政府的制度。宪法成为这一时期政治学家青睐的主题，因为他们常常假定纸上的政府结构与

---

① 上层建筑：马克思的术语，指建立在经济之上的所有东西（法律、艺术和政治等）。

② 左派：热衷于激进的社会变革以提高穷人的地位和改善穷人的状况。

实际运作的政府差不多。苏联、意大利和德国独裁政治的兴起动摇了这种信念。德国魏玛共和国（1919—1933）的宪法从文本上看很不错，它是由专家起草的。但在压力之下它失败了，因为那时的德国人还没有必要的民主经验和民主信念。与此相同，1936 年的斯大林宪法使得苏联看上去像个完美的民主体制，但它显然不是那么运作的。

当代理论

有些偏好经典的思想家拒绝接受当代理论，将其视为对经典思想的琐碎的、明显的、肤浅的和简单的重述。这样的学者对他从现代理论中所学的一切嗤之以鼻，认为那不过是小菜一碟。我们不需要这么苛刻。当代——即第二次世界大战之后——理论有它的历史贡献。即使它们最终失败并被放弃，但它们留下了一些令人感兴趣的问题。不过说真的，比起经典理论来，当代理论大部分都是相当浅薄的东西。

行为主义

共产主义、法西斯主义独裁以及第二次世界大战促使政治科学家重新检查他们对制度的关注，很多人开始行动以发现政治的实际运作情况，而不是想象中的运行情况。战后美国的政治科学家追随 19 世纪早期法国哲学家奥古斯都·孔德，他发展了实证主义[①]学说，即将自然科学的方法运用到社会研究当中。孔德的实证主义是个乐观主义的哲学，认为我们通过社会观察——没有冥思或直觉——积累有效的资料，就能完善一种关于社会的科学，并通过它来促进社会的发展。心理学家或许受这种方法的影响最深（现在仍是）；许多人之所以被称为“行为主义[②]者”是因为他们关注的是人类的实际行为而不是与之相对立的思想或感觉。

从 20 世纪 50 年代开始，行为主义倾向的政治学家借用自然科学家的方法，从选举、民意调查、议会投票和其他他们能得到数字的方面积累数据。

① 实证主义：一种认为社会能被科学研究并且随着知识的增进而不断进步的理论。

② 行为主义：对实际的人类行为进行经验研究的理论，而不是抽象的或猜测的理论。

行为主义者为政治科学做出了显著的贡献，动摇了一些长期坚持的却未经检验的假设，赋予政治理论一个经验性的基础。行为主义的研究在检验政治的“社会基础”时特别有用，这个基础就是每个公民的态度和价值观，这有助于政治系统按其自身方式进行运转。他们的最好工作在于投票模式，因为在该领域他们能够获得大量有效数据。

在整个60年代，行为主义学派站稳了脚跟并在许多领域取得了胜利。然而，到了60年代末，行为主义遭到了猛烈的批判，这些批判并不仅仅来自处于守势的传统主义者。很多年轻的政治科学家，有的受到反越战运动的激进主义的影响，抱怨行为主义方法是静态的、保守的、充斥着操作者的价值观，并且与身边紧要的事情无关。行为主义者经常把美国当前的情况界定为标准模式，而与之不同的就是反常的，这绝对不是“科学的”和“价值中立的”。阿尔蒙德和维巴发现美国人体现了所有的善——公民文化中“参与”的美德。但行为主义者检验的只是一个既定时刻的既存事实，他们忽略了变化的可能性，他们的研究是受时间约束的。行为主义者有一种没有说出的对现状的偏好，他们喜欢检验固定的、已确立的系统，因为在那里他们的方法论工具能够发挥最佳功效。

或许最严厉的批评是指出行为主义者关注的只是相当小的论题，而避开重大的政治问题。例如，行为主义者会告诉我们有多少百分比的底特律蓝领天主教徒会投民主党的票，却无法告诉我们这对底特律的治理质量或当选官员将要做出何种决定有什么作用。在公民如何投票和政府做出怎样的反应之间并没有必然的联系。批评者猛烈攻击的是行为主义的研究经常是不相干的。

到1969年，甚至杰出的政治理论家像戴维·伊斯顿也不得不承认对早些时候称为“行为主义革命”的批评是有道理的。有些人把新运动称作后行为主义[①]，即传统主义方法和行为主义方法的综合。后行为主义者认识到事实和价值是联系在一起的，他们情愿同时使用传统主义者的定性资料和行为主义者的定量资料。他们情愿将历史和制度与当前的民意等而视之。他们并不害怕数字，而且乐于使用相关性、曲线图和百分比来作为例子。假如你在你的政治学系作个调查，你很容易发现教授们当中既有传统主义的观点，也有行为主义和后行为主义的观点，甚至在一个教授身上同时具

① 后行为主义：在政治研究中，综合了传统主义、行为主义和其他技术的方法。

有这三种观点。

怎么做

命题的阐述

你要完成一篇政治科学的论文。开头第一句就需要一个明确而有力的命题[①]，它给出你最重要的观点或主张，然后你还要去证明它。如果你不能用经验性论据证明你的命题，那就放弃或改变它。一个命题首先要做的是假设。如果你的论据证明了与你的假设相反的事物，那么你最好在它前面放个“不”字来挽回。证明某事为什么没有发生通常跟证明它为什么发生一样。你的命题段落起码要有这一段这么长。

最简单的命题是某事的发生（或不发生）：“越来越多的利益集团在华盛顿开张了。”要避免那些不证自明的命题，即众所周知的或已经确立的事情，如：“总统就职是在大选后的1月20日。”一个引人入胜的命题是解释一件事与另一件有着怎样的关系：“白人新教徒男子在投票问题上强烈支持共和党人。”命题展开的第一步通常是汇集一些例子或个案研究。如果你举出你们州里纳德投票最高的六个县，你能就此做出什么样的归纳？不要温文尔雅地介绍你的命题（把它留给你的英语课），要直截了当。一个命题要比论文所写的内容更为明确。论文包括什么那是高中的事情。

不直截了当的	直截了当的
电视对政治有很大的影响，很多批评认为这种影响并不总是好的。	美国电视广告让观众变得愤世嫉俗和冷漠，并导致投票人数的减少。
不可证明的	**可证明的**
民主就是政府要民有、民治、民享。	富国倾向于民主，穷国则相反。
不重要的	**重要的**
纳德投票者对两大政党都不满意。	纳德投票者大多数是市区的知识分子，通常是在大学城里。

① 命题：最重要的观点或主张，需要论据来证明。

模糊的	明确的
本论文是关于过去 30 年美国对伊朗的政策。	美国对伊朗的政策由于过度信赖国王而遭受毁灭性失败。

系统理论

战后的一个重要发明是戴维·伊斯顿设计的“政治系统”理论，通过简化现实来帮助我们理解政治，但有些时候也会脱离现实。把复杂的实体看作系统的思想来自生物学。生物体是复杂的和高度整合的。心脏、两肺、血液、消化道和大脑执行各自的功能以维持动物的生存。拿走一个器官，动物就要死亡。损坏一个器官，系统的其他组成部分就会改变运作的方式以尽力补偿和维持生命。系统思想的关键在于：你不能改变哪怕是其中的一个组成部分，因为改变一个组成部分也将改变其他所有部分。

在政治系统模型中，很多人认为一个国家的政治就像生物系统一样运作。按照伊斯顿的模型（见图 2—3），公民的要求，即“输入”，被政策制定者所接受，他们将其变为政府的决定和行动，即“输出”。这些输出对社会、经济和政治环境产生影响，这些影响公民可能喜欢也可能不喜欢。公民重新表达他们的要求，这就是与系统相连的重要的“反馈”，它可能改变先前的决定。“转换过程”运行的确切情形仍不透明，也就是所谓的“黑箱”。

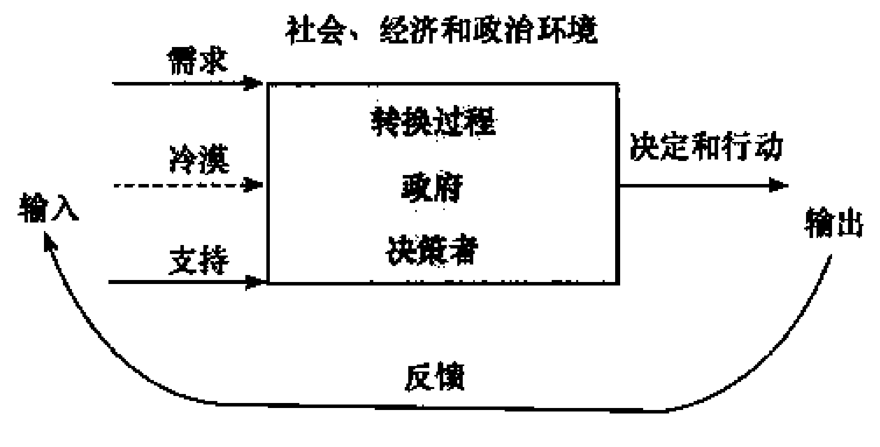


图 2—3 政治系统模型

改编自戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，32 页，芝加哥，芝加哥大学出版社，1965。

关键概念

模型：简化现实

模型是对现实的简化，它是社会科学家发展出来用以整理资料、创立理论和进行预测的。一个好的模型应该符合现实同时是对现实的简化，因为一个跟现实世界同样复杂的模型是无助于我们了解现实世界的。对于一个现实的问题，人的智力是有限的。我们不能一下子处理所有有用的信息，我们必须选出重要的而忽略掉剩余部分。当我们这样去做时，我们可能会扔掉有血有肉的东西，而只是浏览许许多多的关键点。因此，当我们碰到政治模型时，或者我们自己设计模型时，最好先停下一会儿问一问这个模型是否离现实太远。如果它是的话，那么就放弃或更换它。因为不符合模型而企图忽视现实将导致灾难性的后果。

在有些情况下，政治系统方法与现实是吻合的。虚弱的美国经济让公民担忧。作为获胜的总统候选人，比尔·克林顿发誓要加速经济增长和提供更多的工作机会。克林顿享受了几年的良好经济，得到的反馈也是积极的，即使他身陷丑闻和弹劾也仍受到支持。在越战期间，对部队征兵的反馈是非常消极的。尼克松的行政班子为缓和许多年轻人的愤怒于 1971 年终止了征兵制，全部改为志愿军。还有一个例子，法国总统密特朗的社会主义经济政策产生了通货膨胀和失业。法国人民特别是商业公司怨声载道，密特朗遂将他的政策从社会主义改回到资本主义。反馈链生效了。

但在其他情形下，系统模型则达不到预期效果。希特勒的德国和斯大林的苏联真的适合系统模型吗？独裁者对老百姓的需求到底关注多少？的确，那里也总是有一些公民的输入和反馈。希特勒的将军们试图谋杀他，这也是一种反馈。斯大林统治的苏联工人通过怠工来对政府政策施加影响。他们希望拥有更多的消费品，通过半心半意的工作，把他们的要求传达给政府。不久政府就要作出反应。工人们都在窃笑：“他们假装付给我们钱，我们就假装工作。”在原苏联，（拙劣的）改革从戈尔巴乔夫政权开始，并最终导致体制的崩溃。

系统模型如何解释越南战争呢？是美国公民要求政府送 50 万军人去那

里作战吗？不，事实恰恰相反：1964年林登·约翰逊高举反战纲领并获得压倒性的胜利。系统模型的确显示公众的反战情绪是怎样毁掉了约翰逊的声望，因此他不谋求1968年的连任竞选。反馈链的确产生了作用，但这只是在出兵越南的决定做出很长时间以后。系统模型能够解释水门丑闻吗？是美国公民让尼克松的工作人员在民主党总部安放窃听器吗？不，但是当1973年掩盖的细节被披露时，反馈链就开始起作用了，民众对众议院施加压力，促使它成立一个弹劾小组来调查此事。

很明显，系统模型还存在一些问题，而且看起来是在转换过程的“黑箱”中。大量事情发生在政府体制内部，这些事情并非由公民提议，而且几乎与他们的愿望无关。美国民众很少关心吸烟带来的健康影响。只有当医学统计专家的分析显示吸烟与肺癌之间有很大的关联时，才促使国会命令在烟壳上印上警告并且终止电视的烟草广告。实际上只是联邦官僚机构中的少数专家在推动反烟草运动，而不是人民群众。

系统模型本质上是对现状的静态的、有偏差的反映，并且无法应对剧烈变化。这也是政治科学家对苏联的解体感到诧异的原因之一。“系统”不是设想用来解体的，它是被设想为能够持续自我纠错的。

我们可以修正一下系统模型使之能更好地反映现实。这可以用图2—4来表示，我们在逻辑上并没有改变什么。这里有着同样的反馈链：输出转化为输入。但我们把政府的“转换过程”放在前面。我们认为是它而不是公民创制了大多数的决定。公众反应只是事后的事情。

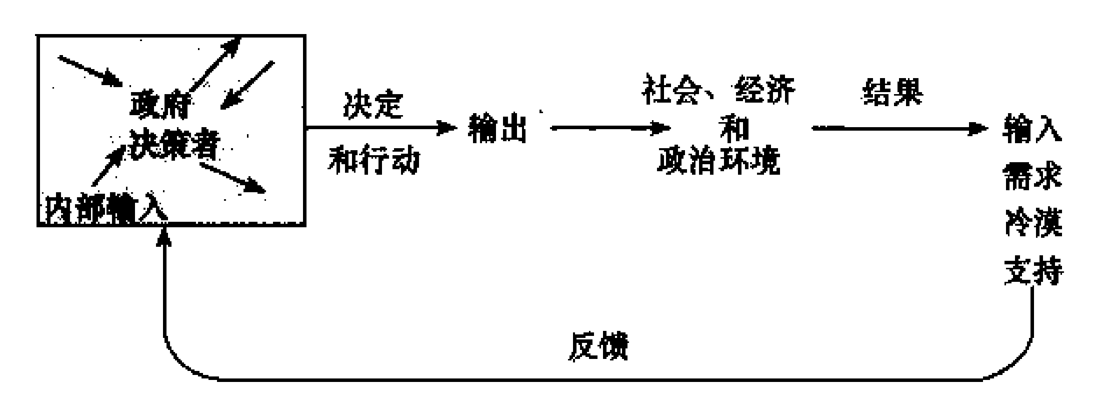


图2—4 修正的政治系统模型

然后，我们再加上一些伊斯顿自己后来设想的东西。在“黑箱”里面发生的要比外部需求的简单过程复杂得多。伊斯顿把来自政府不同部分的压力——政府主要是与自己进行对话从而形成简短的反馈循环——称为“内部输入”。当然，这两个改变使我们的模型变得更为复杂，但这也反映了现实

的复杂性。系统模型，像政治科学中的所有模型一样，必须有保留地接受。

现代化理论

现代化理论这个粗线条的概念来源于黑格尔，他认为两个世纪以前社会的所有方面——经济、文化和政治——像包裹一样结合在一起，并使所有社会按照同一个方向转变和运动。黑格尔设想这个过程的根本原因是精神上的，但马克思认为那应该是经济的："伴随蒸汽机和发电机而来的是它们自己的哲学。"你无法拥有一个现代经济的封建社会，至少不会长久。马克斯·韦伯则认为这个原因是文化的，明确地说是新教的兴起。其他人还强调教育、通信和中产阶级的发展等因素，但大家都同意它的发生是包裹在一起的。今天的现代化理论把这个过程看作是复杂的、多原因的，并且很难按照外部指导来修正。我们没有发明国家，它们是自己发展出来的，这一点在伊拉克被忽视了。

大多数人同意工业化的重要性。当一个国家实现了工业化，它的经济、文化、通信和政治也都发生了变化。给这种理论以新生的是西蒙·马丁·李普塞特 1960 年出版的《政治人》书中值得注意的第二章。李普塞特把国家划分为两种，不是"稳定的民主制"（如加拿大和挪威）就是"不稳定的民主制和独裁制"（如西班牙和南斯拉夫）。除了极少数例外，稳定的民主制比不稳定的民主制和独裁制拥有更多的财富、工业、收音机、医生、汽车、教育和城市居民。一句话，它们工业化程度更高。李普塞特提供了一个解释：工业化国家有庞大的中产阶级，他们是民主制的基础。李普塞特综合了马克思和亚里士多德的观点（参见本章前面引用的亚里士多德的观点）。

晚近时候的研究倾向于加强经济发展水平与民主之间的关系。贫穷国家和中等收入国家之间有着分界线，但那不是密不透风的。人均国内生产总值（GDP）低于 5 000 美元的国家很少实行民主制。如果它们想要建立民主制度，通常以失败告终，并往往是被军事政变所推翻。然而，人均 GDP 超过 6 000 美元的国家大都实行民主制。当它们建立了民主制度，它们通常都会持久。当韩国和中国台湾地区还贫穷时，它们实行的是独裁制。当它们实现了工业化后，它们的中产阶级和教育水平增长了，到了 20 世纪 90 年代两者都转为民主制。中国的快速经济增长将使其在 21 世纪前半叶成为中等收入国家，并因此为发展更加健全的民主制度做好准备。当墨西哥达到人

均GDP 8 000美元时，它为第一次民主选举做好了准备，结果是比森特·福克斯在2000年当选总统。这种财富—民主关系的一个有趣例外是印度，它的人均GDP还不到2 000美元，却建立并维持了民主制。（想想看为什么?）

现代化理论对折磨很多发展中国家的动乱和不稳定也有一定的洞察力。那是因为它们只现代化了一两个方面——通常是经济和军事——而其余部分如宗教和社会结构仍是传统的。两者产生了冲突，传统部分憎恨并反对现代部分。这有助于解释伊朗、埃及、阿尔及利亚和沙特伊斯兰原教旨主义高涨的问题。如果现代化理论是对的话，只要当这些国家达到中等收入水平，它们就将稳定并实现民主化。

理性选择理论

在20世纪70年代，一种由数学家最先发明的途径在政治科学领域迅速发展，这就是理性选择理论。理性选择理论对文化和发展基本不感兴趣，认为个人只要知道相关行为者的利益就通常能够预知政治行为，因为他们会理性地选择自己的利益最大化。当美国总统候选人摆出对问题的姿态时，他们要算计什么会给他们最好的回报。他们会想，“很多人反对伊拉克战争，但很多人也需要强大的国防领导。我最好只批评战争中的‘错误’，但没有什么会让我在国家安全方面看起来是软弱的”。理性选择理论家认为，这些无聊的话不是优柔寡断而是深思熟虑。

理性选择理论家激怒了一些其他的政治科学家。一个研究日本官僚制的人声称你无须研究日本的语言、文化或历史。你所要知道的全部就是他们的职业利益会告诉你他们将怎样做决定。美国一位著名的研究日本的专家对这种随便的、肤浅的捷径大发脾气，并公开指责理性选择理论。更为谦虚的理性选择理论家沉迷于匈牙利语言和文化，但仍然得出结论说匈牙利政党拼凑了一个极为复杂的选举系统，正做出理性选择以使自己在议会席位上取得优势。

很多理性选择理论家放弃了原先有些人自以为无所不知的姿态。少数人甚至已经称自己为“新制度主义者”（参见下一部分），因为他们的所有理性选择都是在这样或那样的制度背景下做出的：例如美国国会。理性选择理论

并没有作为一个支配性的范式[1]建立起来——没有一个理论是这样，也没有一个像这样——但它的大量贡献在于提醒我们政客是彻头彻尾的机会主义者，这一点很多其他理论都忽略了。

关键概念

作为博弈的政治

有些理性选择思想家认同一个数学分支叫做博弈理论，它把政治决策看作是桌上的游戏。古巴导弹危机的“游戏”会让几个人扮演肯尼迪总统，他必须权衡是否轰炸古巴的后果。其他人要扮演赫鲁晓夫，他要权衡到底是坚持行事还是收回前言。观察游戏中玩家的互动能给予我们领悟和警示，即在危机决策中什么行为会出错。如果你“玩完”了古巴导弹危机并且发现十次当中有三次会导致第三次世界大战，你就能够写出一篇引起人们极大兴趣的论文。

博弈理论认为构建一个合适的游戏可以解释为什么政策结果经常是不可预见的但却不是偶然发生的。博弈能够展示决策者是如何考虑的。我们认识到他们的抉择是多么的不容易或不简单。博弈甚至可以被数字化并输入电脑。博弈理论的最大弱点是它要依赖于对双方决策者的预期的正确估计，但这只能在对历史记录进行审查后才能近似地达到。我们知道古巴导弹危机是怎么解决的，因此我们调整我们的游戏使它得出同样的结果。博弈理论只是又一个系统化阐明历史的有效方式（并非坏事）。

新制度主义

在20世纪70年代，政治科学开始重新发现制度，到了80年代，正式宣布为“新制度主义”。它的关键在于政府结构——立法机构、政党、官僚制等等——有自己的生命，而且塑造那些生活在其中并从中获益的人们的行为和态度。制度不是对社会力量的简单反映。（本章开头关于制度重要性的讨论包含了一个新制度主义者的论点。）例如，立法者的所作所为很大程度

[1] 范式：被一个学科接受的做研究的模式或方法。

上是因为很久以前设立的规则而且数十年来不断得到加强。一旦你知道了这些复杂的规则，有些是不成文的，你就能够看出政治人物是怎样按照逻辑在规则下努力最大化自己的利益，就像你经常能够预测棒球击球手将会短打一样。这并不神秘，只是他们玩的游戏的逻辑而已。保存和增进制度成了政治人物的主要目标之一。因此，制度即使过时或者无效也会辘辘运转。苏维埃各共和国的共产党虽变得腐败而无能，但他们能够持续是因为他们保障了成员的工作和特权。

新制度主义是一个合理的途径——在最近的研究中很流行——有了它政治科学完成了一个完整的循环，回到了第二次世界大战之前的位置，有一些令人感兴趣的新洞见，也有的借鉴了其他的学科。不过，它或许还不是我们会看到的最后一个模式，因为我们永远也不会有一个范式能够始终如一地解释和预测政治行为。每 20 年政治科学就会迎来一个新的范式——通常是从别的学科借鉴过来的——这引来了很多兴奋和注意。它的倡导者夸大了它的解释和预测的能力。经过检验和批评，该模式通常淡出并被其他趋势所替代。政治科学倾向于追赶潮流。几个这样的循环往复之后，我们学会期望没有突破的理论。政治是难以捉摸的，不是那么容易为我们的智力构造所限定的。知道了这一点，我们就向政治生活的丰富性、复杂性和戏剧性敞开了心扉。

关键术语

行为主义　资产阶级　文明社会　描述性　公意　国内生产总值　制度　左派　规范性　范式　实证主义　后行为主义　无产阶级　现实主义　社会契约　自然状态　上层建筑　命题　时代精神

关键网址

政治哲学

www-personal. ksu. edu/～lauriej/index. html

柏拉图

www. rit. edu/～flwstv/plato. html

亚里士多德

members. tripod. com/～batesca/aristotle. html

孔子

www. albany. net/～geenius/kongfuzi/index. html

马基雅维里

www. sas. upenn. edu/～pgrose/mach/

霍布斯

www. rjgeib. com/thoughts/nature/hobbes-bio. html

马克思

www. anu. edu. au/polsci/marx/classics/manifesto. html

参考文献

Almond, Gabriel A., and James S. Coleman. *Politics of Developing Areas*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1960.

Boesche, Roger. *The First Great Political Realist: Kautilya and his Arathashastra*. Lanham, MD: Lexington, 2003.

Easton, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965.

Lane, Ruth. *Political Science in Theory and Practice: The "Politics" Model*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997.

Laver, Michael. *Private Desires, Political Action: An Invitation to the Politics of Rational Choice*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.

Lipset, Seymour Martin. *Political Man: The Social Bases of Politics*, rev. ed. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1981.

——, ed. *Political Philosophy: Theories, Thinkers, and Concepts*. Washington, D. C.: CQ Press, 2001.

Losco, Joseph, and Leonard Williams, eds. *Political Theory: Classic and Contemporary Readings*, 2nd ed., 2 vols. Los Angeles, CA: Roxbury, 2002.

Morgenthau, Hans J., David Clinton, and Kenneth W. Thompson. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7th ed. Burr Ridge, IL: McGraw-Hill, 2005.

Tannenbaum, Donald, and David Schultz. *Inventors of Ideas: An Introduction to Western Political Philosophy*, 2nd ed. Belmont, CA: Wadsworth, 2003.

Tinder, Glenn. *Political Thinking: The Perennial Questions*, 6th ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Longman, 2004.

White, Stephen K., and J. Donald Moon, eds. *What Is Political Theory?* Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

第3章

民族、国家和政府

思考题

- 民族和国家有什么不同?
- 什么是民族主义，它的起源是什么?
- 描述国家构建的“危机”。
- 什么是“虚弱国家”和“失败国家”?
- 社会主义和政府统制有什么不同?
- 美国人对政府角色的看法被广泛接受吗?
- 亚里士多德所说的政府的六种类型是什么?
- 达尔的“影响力术语”有哪些?为什么其中有的比其他的更好些?
- 国家能够或者应当使它的社会现代化吗?
- 什么是“象征性政治”?

民族[①]（nation）与国家[②]（state）孰先孰后？民族是个具有自我意识、凝聚力、共同的态度和观念，并经常（但并非总是）有一种共同的语言的人群。国家是一种政府结构，通常是独立自主的并有足够的权力来厉行它的法令。[请注意我们是在原初意义上使用 state 一词，这和说美国有 50 个州（state）不是同一个词意。] 很多人会争论说民族一定是在国家之前就发展起来了。国家毕竟是人为创造的，它们在历史的长河中来去匆匆，不断变换着形式。民族无疑是个基础性的因素：具有宗族情感的人群肯定要比政府结构来得早。

历史研究却拒绝这种常识性观点。在很多情况下，是国家——政府结构——创造出了围绕着它的民族。例如，南非的祖鲁族并不是一个部落，而是人为创造的民族，不到两个世纪以前，一个强大而残暴的武士谢卡（Shaka）把许多部族和部落聚在一块使之成为一个民族。今天，人们认为自己是祖鲁族只是因为谢卡通过占领把他们集结在一起，强迫他们说他的语言并把他们培养成优秀的战士。

法兰西经常会让人感觉是一个“天然”的民族，一个有着共同历史、语言和文化的整齐的六边形（指版图形状）。但如今的法国还包括几个语言和历史完全不同的地区——大都是几个世纪以来通过武力得来的。巴黎通过教育、语言和中央集权的政府来灌输一种法兰西意识。法兰西民族是其国家出于便利而发展创造出来的。

所有民族中人为色彩最浓的当数美国，它是由一群来自 13 个不同殖民地的人在费城集会期间经过精心策划联结起来的。在融合同化千千万万个具有不同语言和文化的移民的同时，美利坚合众国历经多年发展出了自己的民族意识，这在很大程度上是建立在开国文献中明确表达的理想的基础上的。民族不是从天上掉下来的，它们是由品性各异的能工巧匠们创造出来的。

对许多国家来说，创造的进程还远未完成。西班牙国家与西班牙民族并不相称。托雷多国王和马德里试图照搬法国中央集权的办法，但这些卡斯蒂利亚人永远也无法把一个统一的西班牙意识强加给加那利人、巴斯克人、加里西亚人、安达卢西亚人和纳瓦雷斯人。地区主义[③]一直困扰着西班牙政治

① 民族：拥有自我历史意识的人口。

② 国家：民族的政府结构。

③ 地区主义：有时在一国地区人口中出现的不同的意识。

直到今天。英国征服印度次大陆并实行统治（Raj）[1]之前，几乎不存在印度这个概念。英语、铁路和电报把印度连成一体。印度也受到离心的种族运动的折磨，比如旁遮普省的锡克教徒的独立运动。

关键概念

民族的概念

我们该把这个主宰我们的生命、构建我们的政治和激发我们的爱国热情的实体叫做什么呢？人们使用过很多名词，有时还能相互替换。但这些名词的意思在某种程度上也不尽相同。

最为通俗的表达是 country，比如你问“你访问过另一个国家（country）吗?”当然，country 也可以指农村或农业地区，而且几个世纪以前这两个词的意思是一样的。当人们谈到他们的“国家”（country）（法语为 pays，西班牙语为 pais，意大利语为 paese，德语为 Land）时，他们意指他们出生的地方，也许并没有美国大，在那里人们拥有同样的传统和语言。后来，这个词的意思扩大了，它指一个大型的、独立自主的政治实体，即民族国家（nation）。

nation 一词也已使用了几个世纪，但不一定是它现在的意思。追溯历史，人类群体把他们自己叫做民族，但它的最初意思有点像一个大部落，比如“以色列族”或“苏族”。nation 的拉丁文字根是“出生”的意思，所以这个词指的是你出生于其中并与之有血缘关系的群体。ethnic group（族体）一词来自希腊语的 ethnos（民族），“nation”也是从希腊语的 ethos（风俗）来的，指的是享有共同风俗习惯的人们。

到了 17 世纪，nation 的意思变为今天统治我们的强有力的大型政治实体。国家权力与占有一块领土并有着许多共同点（历史、文化、语言）的民族的概念合并到了一起，这就是民族国家（nation-state），一个民族和政府结构（国家）的结合体。通常只把它叫做国族或国家（nation）。

现代民族国家的兴起改变了整个世界的面貌。公民——这个拉丁文词根为“城市”的古罗马概念在民族国家的思想中复活了——把他们的最高忠诚从国王、教会和地区转向这个新的统一体——民族国家。从 1789 年法国大

---

① 统治（Raj）：指英国对印度的统治。

革命开始，出现了一个新的力量叫做民族主义[①] (nationalism)，这个新的力量很快传遍欧洲，进而传遍全球，激发了人们作为独立的民族实行自治的愿望。大帝国，像奥匈帝国和大英帝国，随着属民要求独立而分崩离析了。其结果是，许多新的国家建立起来了，特别是在东欧、美洲、亚洲和非洲。今天，全世界共有 190 多个自称民族国家的实体。

国家的要素

一般说来民族国家有几个显著的特征，像领土、人口、独立和政府。然而，我们只能就每一点提些问题，因为这些特征有时比较明显，有时则比较微弱甚至不存在。

领土

每个民族国家大体上都有明确的地理区域。很难想象一个没有领土的国家。但没有领土而在他们脑中想着他们的“国家”的人又怎样呢？两千多年前希腊人和罗马人征服了犹太人，使他们失去了自己的国家，但由于他们中的很多人都有着坚定的民族意识，所以能够在 1948 年建立了现代的以色列国。具有讽刺意味的是，被他们取代的人民——巴勒斯坦的阿拉伯人，现在也有着同样坚定的民族信念，并为建立他们自己的国家而斗争。我们应当把这些背井离乡的人们如犹太人或巴勒斯坦人算作“国族”吗？或许他们是潜在的国族，一个等待着或奋斗着为在一块领土上建立自己的国家的民族。

当所声称的领土出现重叠时会怎样呢？其结果通常是战争。正如前面指出的，多数国家和民族只是人为的，很少有天然的边界。德国为阿尔萨斯同法国交战，美国为得克萨斯向墨西哥开战，阿根廷还在宣称马尔维纳斯群岛属于它而不是英国，后者称其为福克兰群岛。谁的说法是合理的？判定的标准又是什么呢？

---

① 民族主义：人们关于文化、历史和领土的认同、统一和有时自豪的强烈意识。

历史经常是个无用的向导，因为几乎总是有其他人先到那儿。以色列人和阿拉伯人无休止地争吵这个问题。（如果你追溯得更早的话，两家谁也不是最早的居民。）语言和种族在断定哪个领土属于哪个国家时也没有多大用处。不幸的是，地球上的人们并不是整齐划一地按民族排列的，总有大量越出国界的情况发生。例如，许多阿尔萨斯人在语言、文化和家族姓氏上是德国人的后裔，然而也有许多人会讲流利的法语并认为自己是法国人。那么，阿尔萨斯归谁才是合理的呢，德国还是法国?

人口

每个国家在其疆界内都有一定的人口。理论上，它应该是具有凝聚意识和明确的民族性的。拥有共同语言的确也是个标准，但通常并不是这样。例如，在讲法语的比利时人和讲佛莱芒语的比利时人之间长期存在着冲突。尽管如此，两种语言集团都充分“感觉”到正是比利时人这个称呼将他们团结在一起。一个有着不同语言、文化或身份的人口的国家被叫做多民族国家。苏联人口中只有一半是俄罗斯人，许多其他的苏联民族并不喜欢被莫斯科统治，它们纷纷脱离，建立了15个国家，而之前它们都是一个国家。

如果一个国家中的部分人口不想隶属于这个国家，那会怎样？西班牙的巴斯克人想形成一个独立的国家，加拿大的魁北克人和印度的锡克人也都想这么做。如果人口的相当部分不愿意，国家就有分裂的可能。许多斯洛伐克人不想接受捷克人的统治，他们于1993年建立了独立的斯洛伐克国。斯洛文尼亚人和克罗地亚人反对塞尔维亚人的统治，1991年他们脱离南斯拉夫宣布独立。厄立特里亚人与埃塞俄比亚开展了长期的游击战争并且于1993年赢得了独立。这是因为人民生活在特定的国家并不必然意味着他们喜欢这样，这个国家可能随时都会破裂。

独立

国家也应该是独立的，这意味着它是作为一个“主权”实体来管理自己的（参见第1章）。殖民地，如法属阿尔及利亚，只是在它们正式独立时才成为国家，像阿尔及利亚在1962年所做的那样。一个国家的附属部分，如

魁北克省或内华达州，不能称其为国家是因为它们缺少主权。一些魁北克人仍然想要获得统治和独立。

独立的概念也存在几个问题。当一个强大的国家支配一个弱小的国家时，后者享有完全的独立和主权吗？苏联的坦克碾碎了东欧的反社会主义运动，扶植了顺从的傀儡政府——这就是为什么这些国家以苏联的“卫星国”著称。它们真的是独立的吗？就这件事而论，美国是否也在监督自己的后院——加勒比海地区和中美洲？例如，1994年被美国军队暂时占领的海地真的拥有主权吗？就定义来说，所有国家都享有主权和独立，但有的国家要比其他国家拥有更多的主权和独立。

支持主权独立的是其他国家的外交承认[①]，特别是那些主要国家的承认。承认是一个国家的官方公告，表明它准备与另一个国家打交道。接着就要互派大使并建立大使馆。如果大多数重要国家都承认一个新兴国家，它就自动拥有了一定的合法性。如果没人承认它，它的存在声明就值得怀疑。在白人统治下，南非在“黑人的祖国”之外建立了一些名义上独立的傀儡国家，但没有人承认它；而当纳尔逊·曼德拉成为总统时，这些冒牌的小共和政体又重新回到南非的怀抱。

政府

一个国家必须明显拥有一些组织以维持它的人口。没有这样的组织就是无政府状态[②]，它可能意味着领土很快就会分裂或被其他国家征服和吞并。没有政府，就没有国家。阿富汗就是一个无政府恐怖的例子。

然而，政府在一定情况下能够独立于国家而存在。地下政府或流亡政府为赶走占领者或傀儡政府而斗争。大陆会议是原初政府[③]（protogovernment），它预先设计了一个独立的合众国并为之战斗。1940年，戴高乐将军在伦敦宣布成立“自由法国”政府以驱逐德国人，许多主要国家都把它当作法国政府而予以承认。随着1944年巴黎解放，它成为一个拥有领土、人口和独立的政府。

---

① 外交承认：一个国家准备与另一个国家交往的官方宣告。

② 无政府状态：没有政府的状态。

③ 原初政府：政府的开端或试验性的政府。

合法政府的存在并不必然意味着它能有效控制它的领土和人口（将在后面讨论）。弱政府在面对国内外的反对时就可能遇到继续存在的麻烦。例如，波哥大（哥伦比亚首都）无法控制哥伦比亚的广大地区，那里受毒枭和游击队的统治。

老的政治理论家，受抽象的法律概念的影响，倾向于将以上这些作为国家的特征。他们认为只要有国家，就一定自动有领土、人口、独立、政府和其他特质。现代的政治科学家放弃纯粹的法理概念，而研究经验性的现实。X在理论上是一个国家，但它真的有团结的[①]人口和有效控制自己领土的独立的政府吗？有人主张仅有国家头衔实际上是个虚弱国家[②]，比如哥伦比亚，甚或是失败国家[③]，比如刚果。许多国家——也许是全部——都在不断地自我构建和继续构建。

国家构建的危机

有些社会科学家认为构建国家的过程——如果这个过程是成功的话——需要经过顺序大致相同的五个阶段。每一个进一步发展的机会在国家的生命历程中都代表着一次“危机”，无论成功与否国家机构都必须解决这些危机。

认同性

“认同性危机”是建立国家时遇到的第一个障碍。原先认同于部落、地区或其他亚国家团体的人必须首先认识到他们是这个国家的公民。这并不会轻易、快速或自动地发生。美国的南北战争就是为此而打的。法国和英国还保留着地域性团体，它们不把自己当作法国人或英国人，而是布列塔尼人和科西嘉人（法国）或苏格兰人、威尔士人和爱尔兰人（英国）。瑞士人，除了出国旅行外，会把自己看作是各州的成员（伯尔尼、日内瓦、巴塞尔）。南斯拉夫从来没有为塞尔维亚人、克罗地亚人、斯洛文尼亚人、波斯尼亚

---

① 团结的：结合在一起。
② 虚弱国家：一个无法有效统治的、腐败的和罪恶弥漫的国家。
③ 失败国家：一个连最小限度的治理都无法实现的国家，根本就没有全国性的政府。

人、马其顿人以及其他人建立起一个统一的国家认同。就这一点来说，南斯拉夫像其他第三世界国家一样，还没有解决它们的认同性危机。很多非洲人仍然把自己看作是部落成员，而不是一个乌干达人或尼日利亚人。

合法性

合法性也不是从天上掉下来的。正如我们在第1章所讨论过的，一个政府必须培养公民对它的尊重和自愿服从，要让人民广泛认识到政权的统治是合法的。合法性存在问题的政权容易被军事政变所颠覆，像在拉丁美洲和非洲那样，或爆发革命，如伊朗和缅甸。总之，就像南斯拉夫一样，没有合法性就意味着没有国家。

渗透性

与认同性和合法性相关，“渗透性危机”意指国家实际上必须让所有人服从政府的法令，即使是在偏远的或文化迥异的地方。快速检验渗透性的方法是问：所有地区都要交税吗？如果不是，那就有了渗透性问题。典型的，政权最初一般是在都市实现统治，然后慢慢延伸到全国，但这经常遇到抵抗，因而需要军事力量来对付。缺乏渗透性意味着一个政府的法律只能停留在书面上，例如反对毒品交易，而全国的大部分地方，包括一些政府机构，并不遵守这些法律。阿富汗就是一个最好的例子，它的政府在首都喀布尔之外几乎不存在。在阿富汗各省，军阀和毒枭倚仗枪杆子进行统治。

参与性

人们受的教育越多，他们就越要求在治理过程中拥有发言权。这种感觉最早是从境况较好的和声名显赫的人那里开始的。实际上，骑士和富有的市民会告诉君王说：“你如果想从我们这里征税和征兵，我们就要求对政策有发言权。”君王们常常迫切希望得到税收，于是便设立一个代表机构以换取他们的同意，这就是英国议会和瑞典国会的开端。起初，只是社会的精英得到代表，但渐渐的，参与的愿望遍及社会各个领域——普通的男男女女——他们要求有投票权。至少人们需要感到他们能够为了国家的

发展而参与。

政府通常抵制选举权的扩大，害怕新赋予的选举权会带来更多的要求。美国妇女只是在1920年的宪法第十九条修正案通过后才获得选举权的，瑞士妇女是在1971年才获得。危险在于没有代表权的人们会反对政府，这样政权的合法性就会受到侵蚀。因此，政府常常做出决定，认为扩大参与要比孕育革命为好。19世纪的一位英国议员说过："我们要计算选票，而不要打破脑袋。"南非的白人少数政权慢慢才认识到这个基本观点。

解决参与性危机的最好办法是采取渐进的步骤，就像英国在19世纪所做的那样。英国用来扩大选举权的一系列改革法案是逐步实行的。这就让政府和人民有时间去调适自己。选举是富有意义的，是真正的参与。然而，当选举权突然降临毫无准备的老百姓的头上时，其结果很少会是民主的。在名义上，西班牙在1874年就给予所有的男子选举权，这要早于英国；但在实践中，选举结果操纵在地方党魁和内政部手中。在许多第三世界国家——在那里大量未受过教育的人一下子得到了选举权——是地方党魁或部落首领吩咐人们怎样投票。

分配性

"分配性危机"在某种意义上永远也得不到一劳永逸的解决。它牵涉到一个经典的问题——"谁得到什么?"一旦大众参与到选举中来，他们就会感到对国家经济收入的分配是不公平的，他们要按自己的喜好改变国家收入的分配。他们问道："为什么富人要拥有一切?"多数劳工阶级会把票投给许诺高工资、增加受教育机会和更多的福利待遇的政党。英国和挪威的工党以及德国和瑞典的社会民主党就是这样发展壮大直到赢得政权并建立内容广泛的福利国家的，它们的资金依靠向富人课以重税而得到。在较小程度上，美国劳工阶级为了实现国家收入的再分配，将票大部分投给富兰克林·罗斯福和林登·约翰逊时期的民主党人。

然而，分配性问题从来就不会结束，因为社会中的贫困人口总是想要得到更多的福利，而那些境况好的、由保守的政党所代表的人会争论说福利国家已变得难以控制，税收太高，福利太慷慨了。当保守党赢得选举时——像玛格丽特·撒切尔在1979年、罗纳德·里根在1980年所做的那样——他们试图削减福利计划。这引起了一些选民的抗议，他们担心自己的利益。这种

持续的对抗成了发达的工业化民主国家中大多数选举的故事。



战争与国家构建

战争在国家的发展过程中发挥着明显的作用。大多数国家都是通过征服来建立和加强的。异端邪说、造反和分离运动都被血腥镇压下去了。在一些地方，这还在继续上演。

对每一个统治者来说，国家生存是第一要义。君主和总统一样都尽其所能以避免外敌入侵或内部分裂。为了生存的利益，他们建立军事力量以对付任何威胁的联合。这意味着他们也必须扩大他们的政治体系并使之现代化。

首先，他们必须不断地增加税收以供军备之需。俄国的彼得大帝命令他的官员们“去尽可能地搜集金钱，因为钱是战争的动脉”。法国国王建立了商业经济体系，再加上它保护下的工业，来提高岁入。为了增加金钱用于战争，国王才被说服与议会分享部分权力。征税权是立法机关的一个显著的权力。当詹姆斯一世和查理一世为了支付欧洲战争的费用，试图绕过议会来颁布他们自己的税收政策时，他们引发了英国内战。在取得内战胜利之后，议会于1649年将查理一世送上了断头台，并在这个基础上建立了英国议会下院的最高支配权。

为了建立更大、更好的军事力量，国王被迫加强对其王国的组织与管理。他们同时需要增加税收和士兵。在15世纪火药和大炮出现之前，封建地主躲在城堡里头就可以不服从国王；但是随着国王买得起更多的大炮，他们就能够攻破城墙并制服地主。这种力量终结了封建制度，推动了君主的绝对专制。行政和军队现代化的失败可能导致权力的丧失。由于小国被征服并被大国吞并，欧洲版图变得越来越简单。战争是推进现代化和实现统一的巨大动力。

当1792年法国革命者遇到由职业军人组成的侵略者时，他们动员起所有的民众，“全民皆兵”，并打败了入侵者。正是利用新的民族主义和征召所有年轻男子的新观念，拿破仑建立了欧洲最大的军队，并开始征服整个欧洲大陆。为了抵御拿破仑的军团，其他欧洲国家也纷纷转向民族主义和征兵制。

通过战争的力量或示范作用，欧洲国家向亚洲、非洲和中东传播了它们的组织、技术和民族主义。一个接一个的传统国家被欧洲人征服并很快接受

了它们的方式。那些没有被征服的，如土耳其和日本，进行了充分的现代化来阻挡欧洲人。战争几乎不给国家什么选择：要么现代化，要么灭亡。

回顾一下美国的历史，我们会问什么对现代化贡献更大：是罗斯福新政温和的福利措施，还是第二次世界大战带来的巨大工业和人力动员？实际上，许多福利措施只是战争的结果。《军人权利法》使千百万从未想过能上大学的退伍军人受到了教育。1958年的美国《国防教育法》，是由前一年苏联发射人造卫星激发而来的，为美国高等教育注入了数百万美元。联邦最大的“福利”项目之一是新的退伍军人事务部，这是一个甚至连保守派也投票赞成的部门。战争在政府权力的建立和发展中起着主要的作用。

很少有国家能够有幸每次只面对其中的一个危机，并有足够的时间等待下一次危机的到来。这种情况会让一个国家在每次战胜一个新的危机之后，它的政党、议会、行政部门等机构都变得更加强大。但如果五个危机同时降临又该怎么办呢？这种情况主要发生在第三世界。新兴的独立国家一般都有严重的认同性和合法性问题，它们希望推行复杂的法律，给予所有公民投票权，提供不断增长的和公平的生活水平。对它们虚弱的经济和制度来说，一下子承担这些任务实在是太多了，最后会导致革命或军人统治。新政府取消的第一个项目通常是参与，因此许多第三世界国家都是独裁制。不幸的是，在这个急剧变化的世界里，第三世界国家无法分散它的危机。

政府：是什么和做什么

除了最原始的社会外，其他所有的社会都有设计良好的政府结构。洛克，这位美国的开国元勋们重点借鉴的对象，把政府看作是保护人民财产和权利的工具。在《政府论》中，洛克写道：“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的，是保护他们的财产（同样地，还有他们的自然权利）。”对洛克来说，政府代表着一种统治者与被统治者之间的同意，只要政府为被统治者的利益服务，他们就将支持那些当权者。政府垄断依法使用暴力的权利。当然，强盗和叛乱者也使用暴力，但那是非法的。

政府要做的一件事情是增长。从第一次世界大战爆发的1914年以来，

发达工业国家的政府消耗占国内生产总值的百分比平均增长了4倍——从占GDP的9%增长到45%。即使是美国，对大政府保持着相当的不信任并且试图数次保守地削减联邦开支，它的政府开销也从1960年的占GDP的27%增长到1998年的33%。其他国家一般增长得更多——例如，瑞典从1960年的31%增长到1998年的61%。有人认为政府如此增长是无法停止的，因为公民的需求越来越多——比如在美国给老人开的处方药——即使保守的行政机构也不能将其置之不理。

政府类型

很多理论家都同意政府应当保护国民的生命、稳定以及经济和社会福利。这并不必然意味着政府直接运转或监督经济或社会。它也不意味着所有政府都追求这些目标；腐败和虚弱的政府没有追求它们，但却面临被推翻的危险。

首先，一个民族国家必须保护自己作为国家的存在，并且确保民族的生存。如果世界大家庭承认国家独立和领土完整——一句话，它的主权，那是很有帮助的。同样重要的是国家的稳定。一个政治稳定的国家有个固定的体制以供权力在政党或领导人之间进行有序的轮换。它通过提供正义、维持法律和秩序以及保护财产来维护国内安定。政府也可以通过保证让公民得到工作、教育和医疗以获得民众的支持，公民也因此有可能把政权看作是合法的。

政府如何能够最好地促进百姓的经济和社会福利呢？国家面临着两个问题：（1）应当归国家所有或监管的经济是多少？（2）有多少国家财富应当用于再分配以帮助社会上较贫穷的部分？对问题的回答产生了四种提高普遍福利的方法：自由放任、政府统制、社会主义和福利国家。这就形成了很多政治学家都爱用的四格图（参见图3—1）：

高

国家所有

政府统制 （南非、巴西）	社会主义 （苏联、古巴）
自由放任 （美国、瑞士）	福利国家 （瑞典、丹麦）

低　　　　　　　　　　高

社会福利

图3—1

在自由放任[①]体制中，政府拥有很少或没有产业，以福利计划形式出现的再分配也相当的少。正如我们将在第 6 章研究的那样，这些国家都是亚当·斯密的追随者，认为任何政府对经济的干预会降低增长并最终减少繁荣。如同托马斯·杰斐逊所概括的那样："管的最少的政府就是最好的政府。"这种理论认为私有企业和个人进取心造就了国家的自由和繁荣。

经典论述

亚里士多德论政府的六种类型

最早和最著名的政府分类是亚里士多德在公元前 4 世纪提出来的。他区分了三种合法的政府——统治当局为了全体利益而行事和三种堕落的政府——政府只按自己的利益行事。

按照亚里士多德的观点，君主制是一人为了全体的利益而统治。但君主制可能蜕化为它的堕落形式——暴君制，单个统治者为了自己的利益而行使权力。贵族制（aristocracy），希腊语意为最好的（aristos）统治，是少数人为了全体利益而统治。但这种精英的合法统治可以蜕变为它的堕落形式——寡头制，少数人为了他们自己的利益而统治。

亚里士多德把城邦（我们应当把它叫做宪政民主）看作是多数人为了全体的利益而统治，并且是政府的最佳形式。所有的公民在选举领导和制定法律时都有发言权，正式的宪法程序保护他们的权利。亚里士多德警告说城邦会衰败为它的堕落形式即民主制，多数人为了自己的利益而统治，是政府的最糟形式。受人人平等的思想的迷惑，民主制下的群众盲目追随腐败和自私的鼓动家并掠夺那些依靠苦力和能力致富的人的财产。亚里士多德的分类体系盛行了近 25 个世纪，它依然有用并可以概括如下：

谁统治	合法形式 为所有人的利益	腐化形式 为少数人的利益
一个人	君主制	暴君制
少数人	贵族制	寡头制
多数人	城邦	民主制

① 自由放任：法语的意思是"任其自然"；最少的政府干预和监管的经济体制；资本主义。

福利国家①很少或没有自己的产业，但要通过财富的再分配来帮助那些境况较差的人。有时也以“社会民主主义”闻名的西北欧福利国家通过健康保险、儿童照料、工作培训以及退休基金等形式为国民提供一个“从摇篮到坟墓”的照顾。为了支付这些开支，它们征收世界上最高的税收——例如，瑞典和丹麦的税额超过国内生产总值的一半。尽管如此，它们的产业几乎全都是私有的并按资本家的方式来经营。

政府统制②是一个早于自由放任的古老体制。在该体制中，国家（指全国性政府）是头号资本家，拥有并经营许多主要产业，却一点也不提供福利救济。政府统制开始于法国国王为了法国的财产和权力建立一个强大的中央集权的国家来监督企业。政府统制，有时用法语称之为 étatisme（国家社会主义），包括国家对铁路、钢铁、银行、石油和其他大企业的所有权。中小企业都还留在私人手里。政府统制在很多欧洲和拉丁美洲国家流行一时。法国、巴西和墨西哥都曾是政府统制体制，但现在都在改革。有人称为官僚监管的日本经济也是一种政府统制形式。很多发展中国家追随这种模式，因为它们认为只有政府才有资金、办法和创建新产业的能力。但经济成效说明国有企业是低效率的，因为它们是由官僚运营的，而且缺乏竞争，它们经常亏本经营而不得不依靠国家财政的补贴。实行政府统制的智利在对国有公司进行私有化后开始变得繁荣起来。

社会主义③体制既实行国家所有又实行广泛的社会福利。以苏联为例，政府拥有绝大部分生产资料，代表全社会来运营经济。

在实践中，各国政府倾向于把这四种体制的因素结合起来。就连基本实行自由放任的美国也有政府对经济的监管和福利措施。问题从来没有得到过解决，国家经常改变它们的组合。在今天，我们看到在解体后的苏联、法国和拉丁美洲存在着一股大规模转变国有产业的现象。像瑞典这样的福利国家，已经感觉到过于慷慨的福利和过高的税收造成的困境了。

作为现代化工具的国家

美国人的一个基本看法是政府——在其他地方叫“国家”——应当保持

① 福利国家：主要通过政府再分配帮助较穷的国民的经济体制。

② 政府统制：主要产业归国家所有以提高国家的权力和威望的经济体制；前资本主义体制。

③ 社会主义：声称为了全社会的利益而使产业归政府所有的经济体制；与资本主义相对。

小的规模。然而，在世界的其余大部分地方，国家权力被当作自然的和好的东西而接受，例如，在法国，一个强大的国家创始于15世纪的路易十一，在17世纪路易十三和黎赫留（Richelieu）大主教手里得到扩张，这种看法被灌输到法国人的意识中，后来扩展到欧洲的大部分地方。它认为国家应该监督经济和教育，征收捐税，修建公路和运河以及建立常备军。经过专门学校培训的知识精英管理着这个国家。

这些看法一直延续到今天。在1870—1871年被德国打败后，法国精英们把国家当作现代化的工具。巴黎的政府试图塑造一种统一的和团结的国民，把“农民转变为法国人”。一个集中的学校体系消灭了方言，打破了停滞的农村传统，并把优秀分子吸收到大学中来。国有产业把法国变为一个经济强国。在二战中再次被德国人打败后，法国精英们再次运用国家权力使法国实现现代化。

这行得通吗？法国的确在很大程度上实现了现代化，但这是最快或最有效的方式吗？英国和美国在历史上更为先进，而其政府监管却最少；让自由市场的竞争精神来做这件事要快得多、容易得多。（当然，这个比较不是很公平，英国和美国没有与一个强大的、向外扩张的德国为邻。如果它们有的话，政府的作用可能会更为强大。）

另一个国家指导现代化的例子是日本。随着1868年的明治维新，东京将不同的工业分派给武士家族，为其提供资金，并要他们模仿西方最好的东西。经过一代人的努力，日本在“富国强兵”的口号下从竹器时代进入了钢铁时代。第二次世界大战后，通商产业省（MITI）通过把银行贷款引向发展中的工业，抵制外国竞争，以及用日本产品占领世界市场来指导日本经济的腾飞。在我们说政府对经济的指导不起作用之前，我们最好解释一下为什么它在日本还管用。当然，日本人有着完全不同的和更为合作的文化。美国的MITI在我们的经济和态度的背景下可能不会起作用。

国家真的是或应当是现代化的工具吗？政府应该通过提供计划、建议、广泛的产业合作和贷款来监管经济吗？传统的美国式回答是“不，它只会把事情弄糟”。但当我们靠近一点看时，我们注意到联邦政府通过取得大面积的土地、让移民者定居下来、给予铁路优先通行权等措施，一再刺激美国社会向前发展。20世纪30年代，田纳西河流域管理局为美国的落后地区带来了电力并控制了洪水。面对残酷的计算机领域的竞争，保守的罗纳德·里根

领导下的美国政府设立了一个私人企业财团以期赶在太平洋对面的朋友之前开发出下一代计算机。美国也同样把国家当作现代化的工具，并且仍然利用联邦项目来促进产业的发展。现代政治的一大问题是我们到底需要多少政府的干预?

怎样做

支持你的论题

光说“哇，那是我想出来的”是不够的。写论文就像律师办案子。你必须提出足够的证据去说服法官。像法官一样，你的指导教师将决定你的论据是否有效以及能否支持你的观点。在一篇短文章中，你必须用三到五个支撑要素来支持你的论题。你可以在文中使用小标题来分解你的支撑性论据。小标题会帮助你建构你的想法，并让文章容易让人阅读和理解。如果你无法用事实、数据、引文或简单的推理来支持你的论题，那么就放弃或更换它。就如新闻界所说的：“支持或者后退”。

加粗和居中

你可以把你的小标题加粗和居中（像上面这个标题）以便突出它们。一个新的标题表明你正转向另一个支撑要素。一个段落是一个思想或观点。双倍行距的纸每页大约写三段。整页就一段的长篇大论让人难以卒读。每页最好不要超过一个小标题。例如，如果你的论题是“差的经济会损害在任总统的选举”，你必须用小标题列出每次选举：“1992年的选举”、“1996年的选举”等等。在一篇五页的论文中，你最好能有三个小标题，表明你用三个要素来支持你的论题。

公民社会　一个更新的分类方法是把公民社会[①]或多元主义的活力强度作为关键特征来区分政府的不同类型。每个现代社会都含有许多社团或组织：宗教教派、大专院校、工会组织、产业协会、公民团体、政治党派以及大众传媒。我们可以根据政府允许这些团体自治[②]的程度来划分政府类型。

① 公民社会：大于家庭而小于政府的社会组织。(与霍布斯的定义不一样)

② 自治：国家让社团处于自由和非监管状态。

在多元体制里，社团有相当的自由度甚至能够影响政府。

极权主义政府，像纳粹德国和苏联，很少允许或根本就没有自治。正如卡尔·弗里德里希（Carl J. Friedrich ）和兹比格纽·布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）所指出的那样，这种社会有一种官方的意识形态教条，认为所有的社会机构都必须合为一体。一切都是有组织的——甚至教会和自行车俱乐部——并且由国家来监管。公民社会会被镇压或控制。在后共产主义国家以及在伊拉克，公民社会的重建是困难而重要的任务，如果民主需要繁荣发展的话。

国内政治权力的集中 政府可以按照权力的区域分布划分为单一制或联邦制。大多数民族国家都是单一制国家[①]。单一的全国或中央政府制定并执行大多数的法律，并且很少允许地方自治。北京或巴黎的全国政府为福建或波尔多制定规则。在 20 个左右的联邦制[②]国家中，如美国、德国、澳大利亚、加拿大和拉丁美洲的大部分，权力是被联邦政府和州或省政府分割的。通常，联邦政府控制外交、国防和货币，而地方政府掌握教育、福利和警察。

关键概念

达尔的“影响力术语”

耶鲁大学的罗伯特·达尔的诸多贡献之一是他对权力多样性的说明，他把权力界定为 A 让 B 按照 A 的意志去做。达尔更喜欢用较为中性的“影响力术语”，并从好到坏依次做了排列。

理性说服：影响力的最佳形式，意思是说真话并解释为什么某人会做某事，就像你的医生说服你戒烟一样。

操纵的说服：得分稍低一点，意思是通过说谎或误导让某人做某事，这是政客们在选举时用的方法。

诱导：得分更低，意思是通过奖惩使某人做某事，比如贿赂。

权力：威胁使用严厉的惩罚，比如监狱或失业。

---

① 单一制国家：权力集中于一国的首都，地方政府很少有自治权。

② 联邦制：权力在一国首都和自治的地方政府之间平衡，比如美国。

强制：不容置疑的权力，你不得不做。

暴力：使用或威胁使用对肉体的伤害来实施强制。

这样，我们就可以说出哪种政府是最好的：那就是运用更高层次影响力的政府。最坏的政府则运用较低层次的、令人不愉快的影响力方式。

制定公共政策

所有现代政府都制定公共政策。虚弱或腐败的政府很少考虑这些事务。扎伊尔（现在叫刚果）总统蒙博托主要关心增加自己的财富，这表明亚里士多德的分类依然有用。在一个合法的体制里，公共政策被制定来满足被感知的国家需求。它包括法律、司法裁定、行政法令和行政决定等。政策是通过各种规划来实施的，这些规划的目的在于影响政府行为和公众生活的方向。

尽管政府声称追求政策和规划与国家利益的一致性，但规划项目通常都偏向于那些有影响力的利益集团。由于资金总是有限的，每个人不可能得到他所想要的一切。对美国来说把民主带到伊拉克是否比资助老年人的药方更为重要？我们应当使用联邦资金提高教育水平还是往街上投放更多的警力？决策者必须在争论、游说、党争以及非法的贿赂中做出复杂的抉择。几乎每一种选择都会让有人得益有人受损。在私底下，有钱能使鬼推磨。公共政策抉择的冲突构成了传统意义上的“政治”。它不可能被全部清除干净，因为它与权力和金钱紧密地捆绑在一起。正如一位政治家所说的：“政治就像一棵娇弱的花朵。它需要一点粪肥才能成长。”

公共政策：实质性与象征性

实质性的公共政策决定需要公共资金——总是稀缺的——的开支。大多数国会法案都附有美元记号。但象征性的公共政策基本不需要财力或人力，通常甚至连立法通过都不需要。它们创造情感（爱国主义、忠诚或顺从）或把社会地位赋予某个群体。正式宣布一个公共假日，例如为了纪念马丁·路

德·金，就是一个象征性政策[1]，但对非洲裔美国人来说没有什么实质性的帮助。正如莫瑞·埃德尔曼（Murray Edelman）在《政治的象征性运用》一书中所指出的，政府通常是用象征性政策来转移人们的注意力。实质性的或切实的政策[2]会比较昂贵，并且可能引起必须承受该负担的群体的愤怒。因此，宣布“全国净化空气日”要比强制工业企业掏钱实施排放标准容易得多。

所有政府都小心翼翼地支持和培育国家统一的象征。创造并推广象征是为了给老百姓一些他们可以认同的东西。美国人会为自由女神像、“星条旗”和最近的世贸中心而感动。象征也会成为争论的话题。2000年，南卡罗来纳州人（大部分是白人）投票保留他们的州旗，在旗子的一角还有（南北战争时期）南部邦联的战斗旗帜。其他人（大部分是黑人）反对这种带有奴隶制象征的旗帜。对白人来说，州旗象征着传统和骄傲；而对黑人来说，它是压迫的象征。2004年，美国任命的伊拉克治理委员会为伊拉克制定了一个新国旗，但伊拉克人厌恶它的颜色和象征，它被取消了。谨慎选择你的象征并且确信它们是团结的。

道德象征经常被政府官员用来营造一种支持的氛围。在美国，大多数公职候选人喜欢在教堂留影，因为它是与家庭价值观和和稳定联系在一起的强有力的道德象征。在公共场合看不到有高层官员吸烟或饮酒，而且多年来离婚也成了竞选者的一大禁忌。（具有讽刺意义的是，保守的罗纳德·里根是第一个当选总统的离婚者。）象征问题能够造成政治上的不和，就像公立学校中的祈祷问题一样。

象征甚至可以导致战争。当克罗地亚于1991年宣布脱离南斯拉夫独立时，它恢复了中世纪时的克罗地亚货币、制服和军装。这些旧象征使很多克罗地亚人感觉良好，但他们却吓到了人数较少的塞族人，因为那也正是二战期间克罗地亚法西斯政权使用的名称和象征，这个政权屠杀了35万塞族人。结果，克罗地亚的塞族人在浴血奋战了四年后脱离了出去。象征能够变成一个火药桶。

---

① 象征性政策：特意安排的法案或声明，既让公民感到满意又不用花费多少。

② 切实的政策：给予诉苦的群体以实际利益，通常是美元。

关键术语

民族　国家　地区主义　统治　民族主义　外交承认
无政府状态　原初政府　团结的　虚弱国家　失败国家　自由放任
福利国家　政府统制　社会主义　公民社会　自治　单一制国家
联邦制　象征性政策　切实的政策

关键网址

民族主义（来自荷兰，批判性的）
web. inter. nl. net/users/Paul. Treanor
民族主义（来自英国）
kennedy. soc. surrey. ac. uk/scoresonline/2/1/natlinks. html
国际主义
www. oneworld. org
伊丽莎白镇学院世界事务链接
www. etown. edu/vl/
腐败：世界范围的比较
www. transparency. de

参考文献

Dahl, Robert A., and Bruce Stinebrickner. *Modern Political Analysis*, 6th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003.

Edelman, Murray. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana, IL: University of Illinois Press, 1964.

Emerson, Rupert. *From Empire to Nation: The Rise to Self-Assertion of Asian and African Peoples*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960.

Finer, S. E. *The History of Government from the Earliest Times*, vols. I-III. New York: Oxford University Press, 1997.

Hutchinson, John, and Anthony D. Smith, eds. *Nationalism: Critical Concepts in Political Science*. New York: Routledge, 2000.

Lindblom, Charles E. *The Market System: What It Is, How It Works, and What to Make of It*. New Haven, CT: Yale University Press, 2001.

Lipset, Seymour Martin. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: Norton, 1996.

Palmer, Monte. *Political Development: Dilemmas and Challenges*. Itasca, IL: F. E. Peacock, 1997.

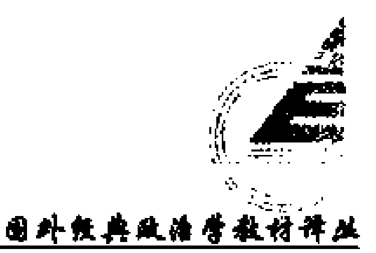
Porter, Bruce D. *War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics*. New York: Free Press, 1994.

Tilly, Charles, ed. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975.

Van Creveld, Martin. *The Rise and Decline of the State*. New York: Cambridge University Press, 1999.

Zijderveld, Anton C'. *The Waning of the Welfare State: The End of Comprehensive State Succor*. Piscataway, NJ: Transaction, 1999.

第 4 章



个人和宪法

思考题

- 什么是宪法？
- 什么是宪政？
- 宪法制定社会和经济权利有什么问题？
- 很短的美国宪法如何能够在现代时期继续起作用？
- 大多数宪法都有“制约和平衡”吗？
- 美国宪法是如何随着时间的发展而变化的？
- 如果有的话，什么可以用来限制自由言论？

建立和限制权力的问题存在于各个政治系统。政府和人民都需要某种权力和权利，但他们的活动也必须受

到某种限制以免侵犯他人的权利。要在政府权力和公民自由之间、多数福祉和少数权利之间保持平衡并非易事。例如，各州可以禁止同性结婚或是拒绝给予同性恋者平等权利吗？如果一州允许这样的婚姻，其他州必须承认他们合法吗？如果信仰宗教的父母相信孩子应该在公立学校祈祷，那么这种观点是否与政教分离相冲突？

这些问题涉及权利和政治权力的问题。其中有些问题显然要比其他问题更难。大多数人可能会同意最高法院的决定是法律，即使国会并不喜欢它。但我们可能不会同意航空管理员罢工的权利。有人会争论说，管理员们要求提高工资的权利不应仅仅因为他们提供的是公共服务就遭到否定。其他人会认为，没有人（包括工作过度的航空管理员）有危及公共安全的权利。公立学校的祈祷问题也很难办。哪个祈祷者能适应所有的宗教？对那些不想祈祷的孩子来说又该怎么办？我们该如何决定对政治权力的限制以及在多数人的需要和个人及少数派[①]的权利之间进行平衡呢？传统、法令[②]、最重要的是国家宪法提供了一些指导原则，它们为政府治理奠定了基本的准则。

现代世界的宪法

按照通常的用法，宪法[③]是描绘政治系统结构的书面文件。大多数宪法也明确列出个人权利和自由，尽管这有时是个新近的事。加拿大只是在1982年才有了《权利和自由宪章》。英国直到2000年采用了欧盟的人权公约，才有类似的东西。此前，英国的权利和自由没有这么明确。政治科学家把"宪法"界定为一套规则和习惯，不论是成文的还是不成文的、依法设立的还是未经法律制定的，政府要据此处理事务。依据这种定义，几乎所有的国家都有宪法，因为每个国家都根据某一套规则行事。在混乱、腐败或独裁的政治体系里，宪法可能无关紧要。阿富汗被武装部落和军阀割据，根本无法实施它的新宪法。在刚果（以前叫扎伊尔），蒙博托不允许任何对他窃取国家财富的限制。斯大林在1936年制定了苏联宪法，也正是从这一年开始

① 少数派：在大型社会内由语言、民族、种族或宗教等区分出来的小集团。

② 法令：立法机关所通过的普通法律，而不是宪法的一部分。

③ 宪法：构建政府的基本准则，通常是成文的。

血腥的大清洗，宪法从字面上看很完美，实际却是愚弄百姓的伎俩。少数国家，像英国和以色列，没有单一的成文宪法，但仍然存在宪法。英国的习惯、法令、先例以及传统等是如此强大以致英国政府认为它自己受到经过几个世纪发展出来的实践的制约。因此，英国是有宪法的。

在现代世界，几乎每个国家都有成文宪法，它规定了政府的形式、机构和限度，并且平衡少数派和多数派的利益。宪法的功能还不止于此。政治科学家不仅研究宪法写些什么，更要研究它实际做些什么。例如，美国宪法非常简短，很多东西都没有说出来。它的七条正文主要界定的是政府各部门的权力，27 条修正案规定了广泛的公民权利，但也为解释留下了开放的空间。

相反，许多二战后独立的新兴国家采用了相当详尽的宪法。战后的日本宪法是 1946 年由美国占领军政府在 5 天内起草的，包括 40 条国民的权利和义务，比如生产就业的权利、适宜的生活水平和社会福利救济等——与美国宪法序言中的一般性价值“正义……国内安宁……共同防务……公共福利……自由”形成鲜明的对比。德国宪法（基本法）的第一条也列举了一长串权利，不仅有基本权利和政治自由，还有社会和经济保障，包括对教育系统的国家监督和对经济的公共控制。

1988 年的巴西宪法列举了很多权利——每周工作 40 小时、医疗和退休计划、最低工资、最高利率、环境保护，以及其他你能说得出来的——却是在困境中挣扎的巴西经济无力承担的。这些权利会阻碍必要的经济改革。很多人现在相信详尽的社会和经济权利不应该被写入宪法，它们应当从属于政令或市场的运作。权利无法实现成了新宪法的一个普遍现象，尽管宪法的起草者认为他们能够处理社会和经济问题。

英国可以用不成文宪法来治理，尽管英国政府正在考虑起草一个成文的。美国实现了高度概括的宪法的功能。在这两个国家，宪法的详细内容是在长时间的使用过程中不断被充实的。但大多数新近成立的国家都致力于冗长的成文宪法，试图清楚地写下每一个细节。

案例研究

变更宪法的危险

请注意不断变更宪法的国家，它是不稳定的标志并且意味着没有什么宪法扎根于人民的心灵。法国从大革命以来已经有过 15 部宪法，并非所有都

付诸实践。巴西自1822年独立以来也有了7部宪法。铁托时代的南斯拉夫，每10年出台一部新宪法，每一部比上一部都更有问题。1963年南斯拉夫宪法规定立法机关实行五院制。对一国的最高法律进行如此持续不断的试验意味着没有一部宪法是确定的和合法的，这也是南斯拉夫在1991年流血分裂的原因之一。宪法太重要了而不能轻易试验。

本国的最高法律

民族国家采用宪法与古代美索不达米亚的立法者汉谟拉比编纂巴比伦法典是出于同样的原因的：在这个国度里设立最高的法律。宪法是社会的基本法律，是不能轻易改动的。它是衡量政府或人民行动的准绳。立法机关可以今年通过一项法律而在来年推翻它，但宪法条文的修改要困难得多。在瑞典，宪法修正案必须得到连续两届普选的议会的通过。美国宪法的修改更为困难。最普遍的程序是参众两院以2/3的多数通过，然后得到3/4州议会的批准。美国宪法自1791年采用《权利法案》以来至今只修改了17次，这反映了修改程序的难度。（最近一次是1992年的第27条修正案，规定在两次换届选举期间国会议员不得加薪。）1983年平等权利法案未获通过，因为投票赞成它的州议会不到3/4。

宪法条文的概括性 由于不论多么详尽的宪法都无法预见可能出现的每一个法律或行政问题，因此很多内容需要宪法法院在特定案例中对最高法律予以解释。这种宪法的司法解释概念在世界范围还是一个相当新的事物，它由美国人开创并且只是在最近几十年才流行开来。因此，我们的多数例子用的是美国的。

美国宪法在《权利法案》的第一条修正案中写道：“国会不得制定关于下列事项的法律：确立国教或禁止信教自由。”这是一个非常概括的表述。在特定事件（诸如学校的祈祷问题，或者信仰动物祭祀或非法毒品的邪教）中的解释方式必须依赖于事情发生时当权的决策者。公立学校的祷告行为是否意味着打破了政教分离？还是说学校里的祷告活动是信教自由的一部分？或者学校里的祷告活动是可允许的，如果那是特定学校行政区内多数人们的愿望？

宪法条文必须经过解释以适用于特定的事件。谁被赋予巨大权威来决定

宪法概括性词句的含义呢？最早始于美国，现在有30多个国家把这个责任交给国家最高法院。法院裁决政府行为是否符合宪法、宣布其无效以及避免那些它认为是违宪的行为的过程被称为司法审查[①]。司法审查的权力是有争议的。许多批评者指责最高法院（最有名的是1953年到1969年厄尔·沃伦担任首席大法官期间）强行把个人哲学当作国家的法律。在很大程度上，宪法确实就像阐释者所说的那样，但过于主观的解释看起来是司法审查概念必然要冒的一个风险。

法院并不总是以一种一贯不变的方式解释宪法。在美国，沃伦法院代表了司法能动主义[②]，这并不必然意味着“自由”。它依赖法官的意愿废除某一法律或实践来保护公民的权利。与之相反的是司法克制[③]，最高法院不是把它的工作看作是制定法律，而是接受国会的领导。法官奥利弗·温德尔·霍姆斯（Oliver Wendell Holmes）和费利克斯·弗兰克福特（Felix Frankfurter）曾就司法克制问题向最高法院提出建议，因而被许多人看作是伟大的自由主义者。

与此相同，德国联邦宪法法院具有争议也不足为奇。参照美国的最高法院——除了它有16名法官外——德国法院被授权确保所有的法律都遵守基本法[④]。1975年，德国法院发现有一条允许堕胎的法律与基本法——为防止纳粹恐怖的重现而订立的——中的强烈的生命权条款存在冲突，因而宣布堕胎违宪。在德国于1990年统一之后，法院允许一部分堕胎在民主德国地区的存在，因为那里曾经确立并执行过相应的法律。1979年，法院裁定“劳工应参加大企业经营”的主张——雇员在决定企业的长远计划时拥有与所有者和管理者几乎一样的权利——没有什么违宪的地方。

不是所有的国家都给予它们的最高法院裁决法律是否合宪的权力。在没有明确建立司法审查程序的国家，这个责任常常落到立法机关的头上。英国议会自己决定什么是合宪的。

宪法和立宪政府 一部宪法在很大程度上依赖于它被解释的方式。两个

---

① 司法审查：法院决定法律是否合宪的能力；并非在所有国家都有。

② 司法能动主义：某些法官积极主动地宣布某一法令违宪来推翻立法机关的决定。

③ 司法克制：某些法官不情愿地推翻立法机关通过的法令。

④ 基本法：德语为Grundgesetz，指德国自1949年以来的宪法。

不同的国家可能采用相似的宪法，但它们的运作却可能大相径庭。瑞典和意大利有着类似的结构，但它们的政治文化[1]（参见第 7 章）差异甚大，因此它们的成文法的功能也不一样。宪法有可能是虚构的。苏联宪法设立了一个政府框架——一个包括两院制的立法机关和被授予行政权的类似内阁的部长联席会议的联邦体系——还规定了一长串公民的民主权利，但实际上，共产党高层几乎控制了一切，包括个人权利。

立宪主义[2]指的是政府权力受限制的程度。它最早出现在 1215 年英国贵族迫使约翰国王签署的《大宪章》中。《大宪章》并没有提及民主，它只是限制国王的权力。然而，几个世纪以来，它却在现代英国、美国、加拿大被用来推进民主和个人自由。在一个实行立宪政府的国家，法律和制度制约着政府以确保公民的基本权利不被侵犯。相反，一个极权主义或权威主义政府（参见第 5 章）并没有受到宪法的限制，个人和少数派团体的确无法保护自己免于政府不顾宪法所言而做出的武断行为。20 世纪 70 年代，阿根廷和智利的军政府使数以千计的可疑的左翼分子“消失不见了”（意味着受折磨和被杀害），尽管它们的成文宪法保证人权的实现。

宪法的目的

如果有些国家根本不注意它们的宪法所写的东西，为什么它们仍不厌其烦地制定宪法呢？宪法扮演着多种角色：它们把国家的理想目标写入条文从而提供一种象征功能，它们规定了政府的结构形式，并试图为政府统治的权利进行辩护。

国家目标的表述　根据美国宪法序言，我们的国家致力于六个目标：建立更完善的联邦，树立正义，保障国内安宁，提供共同防务，促进公共福利，确保自由的幸福。1977 年的苏联宪法宣称自己是“发达的社会主义社会”，致力于建立一个无阶级的乌托邦。联邦德国宪法寻求使国家摆脱任何纳粹统治的痕迹，因而把自己的努力方向定位为“服务于世界和平”并明确宣布没有哪个群体会被剥夺他们的德国公民权——与希特勒的纽伦堡法典正相反，该法典宣布成千上万的德国人为非公民。

---

① 政治文化：一个国家关于政治的心理。

② 立宪主义：政府权力受限制的程度。

序言和权利清单是象征性的表述：它们表明了宪法起草者的价值观、理想和目标。但序言生来就是非常概括的，而且其法律约束力也是不确定的。怎样来解释它们呢？例如，美国宪法中"更完善的联邦"是什么意思？对这句话的争论导致了南北战争。宪法中的"树立正义"是什么意思？什么是正义，它对所有的公民都是一样的吗？如果说美国黑人被拒绝给予平等权利已达两个世纪之久，这是否意味着现在给他们在上大学、找工作和住房方面予以照顾对他们就是公正的？又比如，序言中的"促进公共福利"是什么意思？什么是公共福利以及它如何与个人或少数派的权利相协调，这个问题也是众说纷纭、莫衷一是。在学校祈祷的孩子妨碍公共福利了吗？即使《权利法案》给予公民佩带武器的权利，但廉价手枪的实用性——不是用于正当事务而是用于抢劫——危及公共福利了吗？宪法规定了国家的理想，但对这些目标和价值的解释还需要一些决策。

形成政府结构 宪法还是个蓝图，它书面描绘了谁在政府里做什么、规定了每个部门的职权及其限制，还提供解决冲突的正规渠道。美国宪法的第一条到第三条概述了国会、总统和司法机关的权责。国会可以征收直接税和进口税，但不得对输出的货物课税。总统是三军总司令，但必须经参议院"咨询及同意"才能缔结条约。在权力分立[①]的系统中，宪法对政府的各个部门的权力和责任进行了区分，同时也限制了各部门的权力。

没有其他哪个宪法像美国这样使用"制约和平衡"，实际上绝大多数宪法载明的都是统一的权力，这一点我们将在第14章讨论。没有什么国家厌恶美国国父们集中权力的方式。以我们的眼光来看，1993年的俄罗斯宪法给予总统过多的权力而给议会即杜马的权力太少，这种不平衡只让少数俄罗斯人感到困扰，大多数人倾向于让高层采取强有力的行动防止无政府状态并保持经济的稳定。政治文化再一次显示了它在宪法实施中的分量。

宪法也划分了中央与地方政府的权力。在联邦制国家中，权责在一个全国政府和若干个省或州政府之间进行划分。德国和澳大利亚跟美国一样都是联邦制国家。它们的宪法赋予中央政府控制诸如外交政策、国防和货币供应等方面的权力。德国的巴伐利亚州不能实施自己的对外政策，得克萨斯州也不能铸造自己的货币。诸如此类的权力被授予中央政府，其他的则留给地

---

① 权力分立：美国关于政府的各分部应当分立开来并且相互制约和平衡的原则，在其他政府中还比较少见。

方。美国宪法的这种分权是概括性的，没有给予中央政府的其他权力都属于各州和人民。各州传统上控制着教育、警备、卫生、福利以及地方贸易。当然，这种权力划分已经变得越来越不明确，特别是近年来，联邦政府在教育、卫生、福利、住房和其他服务的财政开支中占有很大的比重。

正如我们将在第 13 章阐述的那样，很多国家是单一制的；也就是说，它们不用按地域划分权力而是把权力集中于首都。单一制国家的宪法，例如法国，规定了一些地区和地方政府的权力，如征税、实施城市和经济规划以及选举地方议会。单一制国家并不寻求“平衡”中央和地方的权力，但它们可能会给地方一点自主权。它们也可能重新设立甚至取消现存的地方政府；这在联邦制下是做不到的，国家不能轻易取消或改变各组成州，每个州都是一个合法的实体。

案例研究

加拿大的新宪法

加拿大曾处于一个奇怪的状态。1867 年英国议会通过的《英国北美法案》使加拿大获得独立，但在英国统治加拿大时期，它只能获得伦敦的英国下院的同意才能修改宪法。渐渐地，这激怒了加拿大人，他们要求收回宪法的“修改权”，也就是把它收归加拿大。他们直到 1982 年才如愿以偿，伴随而来的是他们从未有过的东西，一部模仿美国《权利法案》的《权利和自由宪章》。

确立政府的合法性 宪法还可以给政府打上合法性的烙印，既具有象征性，也有实际功效。许多国家不会承认一个新兴国家，除非它采纳一个成文宪法，这种成文宪法是持久和责任的标志。美国的邦联条款和随后的美国宪法标志着美国的独立。

大多数政权发生重大变革之后的宪法都写得很短，它试图建立新政权的统治权利。特别是要有一个制宪大会[①]来作为政权更迭后的第一次制定新宪

---

① 制宪大会：召集起草新宪法的立法机构。

法的立法会议。1977年选举产生的西班牙议会把自己变成一个制宪大会，用新的1978年宪法否定了佛朗哥体制。这项工作完成之后，它又变回为正规的议会。1990年，保加利亚选举出400人的大国民议会来制定一部新的、后共产主义的宪法。任务完成后，1991年保加利亚选举产生了240人的定期的国民大会。在取代塔利班政权之后，阿富汗各派组成loya jirga，一个传统的制宪大会，在2004年出台了新宪法。但是统治阿富汗大部分地区的军阀却对它视而不见。

宪法的适用性

宪法被传统、新用法和法律所改变。例如，美国宪法并没有提及政党，但我们的政党制度已经成为美国政治过程的确定部分。司法判例和政府传统也成为社会的基本法律。宪法需要一点灵活性来适应时代的变迁。美国宪法两个世纪的适应方式以及在两个领域——“佩带武器的权利”和20世纪“大政府”的发展——的适用表明了这一点。

案例研究

佩带武器的权利

（美国）开国元勋们希望防止任何由常备军带来的集权现象的发生。因此，宪法的“民兵条款”设想美国的国防很大程度上握在“民兵”（现在称国民警卫队）手中，它能使权力分散在各州和民兵成员当中。为支持这一点，《权利法案》的第二条修正案（1791年通过）写道：“管理良好的民兵是保障自由州的安全所必需的，因此人民持有和携带武器的权利不得侵犯。”基于公民防卫的民兵概念从来没有什么重大收获（各州都不想花这个钱），联邦政府接管了主要的防卫任务。现在甚至州国民警卫队也都由联邦出资和监管。

今天，美国拥有1.92亿支火器，每年有超过3万人死于枪击。很大程度上是手枪的原因导致了美国的凶杀率比欧洲要高四五倍，比加拿大高三倍。约翰·肯尼迪总统、马丁·路德·金博士、罗伯特·肯尼迪参议员都倒

在枪口之下。罗纳德·里根总统和亚拉巴马州州长乔治·华莱士身受重伤。很多人现在希望严格管制致命武器。然而反对枪支控制立法的人却争辩说宪法保护每个公民购买和拥有武器的权利。狩猎者和曾被打劫的小店主以及那些感到警察无力保护他们的人都认为，宪法赋予他们的追求爱好或保护生命的权利会受到控制枪支的立法活动的阻碍。

"有权佩带武器"的例子说明了有两百年历史的宪法——至少就其传统解释来说——无法提供针对现代社会各种需要的正确答案。如果枪支管制是限制美国暴力所必需的（对这个问题缺乏共识），那么宪法能够被重新解释以便让这项立法获得通过吗？修正案第二条意味着公民可以私自拥有武器，还是说他们拥有武器只是为了维持民兵组织？可疑的恐怖分子可以购买枪支吗？

宪法能保障权利吗？

公民自由和公民权利 第二次世界大战期间，纳粹集中营消灭了数百万生命，日本军队在中国烧杀抢掠。作为反应，世界采取措施以防止类似惨剧。1948年，联合国大会通过了《世界人权宣言》，作为一种象征性表述（没有实际的制裁权力），确立了绝大多数国家都不愿公然违犯的基本道义和目标。如果一个国家要那样做的话——萨达姆·侯赛因使用毒气对付伊拉克同胞，洛朗·卡比拉在刚果纵容并掩盖部族大屠杀——得到的是世界在援助和贸易方面对它的孤立。违背人权的指控可能会说服苏丹停止在达尔富尔地区的杀戮。虽然没有直接的强制性，但人权规范的设立让我们更有可能去追求它们。

《世界人权宣言》是依照法国的《人权宣言》和美国的《独立宣言》制定的，它确定了政府不应任意剥夺的基本公民权利。这些权利包括生存权、集会结社自由、言论自由、游行示威自由、信仰自由和政治参与自由。《世界人权宣言》还规定了许多经济的和文化的需求：工作权、受教育权、婚育和养家的权利，以及按照自己的文化生活的权利。这些权利几乎不可能是强加的，也很少有人会去强加。事实是，权利和自由是难以界定的，而且所有的国家都以某种方式限制公民自由。少数派团体的问题是世界性的。欧洲最严重的公民权问题是有关吉普赛人的，他们几乎到处受

到蔑视。

关键概念

权利是什么?

“权利”从何而来?是天生的还是人为的?经典思想家们——包括美国的开国元勋们——把“天赋权利”作为人权①的基础。天赋表示的是上帝的旨意,这并不难理解。你立刻而且本能地知道用飞机撞击大楼是错误的。生命和自由是天赋的,因此政府只有为了善的目的才能剥夺人们的这些权利。人权可以用消极的“免于……的自由”来概括阐明,这也就是托马斯·杰斐逊最关心的,免于各式各样的暴政。

公民权②的概念更新一些而且处于更高的层次,它随着现代民主的产生而产生,因为公民需要言论和投票的自由。这些权利不像人权那样是不言而喻的。出版自由应该是公民权而不是人权,尽管两者有重叠的地方。那些被剥夺公民权——比如组织反对党的权利——的人很快也会发现他们会被独裁政权关起来。在美国,平等机会成为主要的公民权议题。

经济权利③的概念是最新的——随着早期的社会主义者出现在19世纪(参见第6章)——并且把权利转向物质领域。在富兰克林·罗斯福等人的推动下,它们通常用积极的“做……的自由”来阐明,也就是说要有充分生活、拥有工作和接受教育的自由。其中的很多权利需要在政府的项目中花费大量纳税人的钱。保守主义者说这些根本就不是权利,只是各种群体希望得到的东西,比如老年人要求把处方药作为“权利”。有些人担心一个“权利产业”会无止境地制造不确定的权利。

“权利”用英国哲学家杰里米·边沁的话说,“就是法律的孩子”。某事只有当它被放进宪法或法令时才成为权利。在《医疗保障法》出台之前,老年人没有权利要求联邦资助他们的医疗保险。现在他们认为那是十诫之一了。

---

① 人权:免于政府诸如未经正当程序而逮捕、拷问、监禁和处死等虐待行为的自由。

② 公民权:参与政治和社会的能力,比如投票和自由言论;有时会和人权混为一谈,但比人权的层次要高。

③ 经济权利:保障充分的物质生活水平,是最新的也最有争议的权利。

所有权利都或多或少有人为的成分或是“社会建构[①]”的。是否某个东西是好的和可欲的就自然是权利？是否利益集团想要的每个东西就真的是它的权利？要小心“权利”一词的滥用。

少数派团体和公民自由 很少有国家是一模一样的，大多数都由不同的种族、民族、信仰、文化或语言背景的公民组成，并且它们的公民或文化自由经常会受到危害。居住在佛罗里达州的海地人或居住在新墨西哥州的墨西哥人处于不利的地位，除非他们会讲英语。英国的印度人和巴基斯坦人、法国的阿根廷人以及德国的土耳其人，都生活在需要遵从主流文化的压力之下。但《世界人权宣言》写明少数派团体有权保持它们的文化独立性。它能够或应当在这些情境中被强制实施吗？美国关于“多元文化主义”的争论就是围绕这个问题来的。美国应当放弃“合众为一”（e pluribus unum）而保护每个族群吗？每个群体的孩子都有权受到他们父母语言的教育吗？1998年，加利福尼亚选民——包括大多数拉丁美洲人——批准通过了227号决议，结束了双语教育并使英语成为唯一和标准的教育语言，权利被侵犯了吗？还是说权利被促进了？多数说西班牙语的人都希望他们的孩子掌握英语以便过上更好的生活。

案例研究

拘禁日裔美国人

美国历史上最大的对少数派权利的侵犯发生在1942年，根据臭名昭著的第9066号行政命令，大约有12万居住在西海岸的日裔美国人受到拘禁，人们错误地认为他们是敌对的外侨（大部分是在美国出生的）。在没有经过任何法律程序的情况下，他们被剥夺了住房、生计和自由，并被送进又脏又破、围着铁丝网和看守塔的拘留营——有点像纳粹的集中营。没有一个证据可以证明任何一个日裔美国人有背叛行为，他们都是激进主义和战时歇斯底里症的受害者。

① 建构：某种东西被人们普遍认为是古老和神圣的，实际上却是新近的和人为的。

就连签署这项命令的国防部长亨利·斯廷森（Henry L. Stimson）也害怕这“将在宪法上造成一个可怕的巨洞”。的确如此，直到1983年一个联邦法院才推翻拘禁的合法性。这个事件表明即使是建立良好的民主制度的国家也会在夸大其词、毫无根据的大恐慌时候将其公民的言论和行动自由抛到九霄云外（类似的反应在“9·11”事件后突然爆发，对象是穆斯林）。从日裔美国人中招募来的第442战斗团是第二次世界大战中最值得夸耀的美国部队。

怎么做

资料来源

资料来源——你获得事实、数据、引文和观点的地方——非常重要，是教师要检查的第一件事。好的资料来源于专业书籍、学术论文或权威期刊。差的资料来自于普通的或不确定的东西，比如课本（千万不要把你正在用的课本作为资料来源）、百科全书、词典和流行报刊。要引用某个东西，在句号之前用圆括号标出，把作者的姓放在前，年代放在后，中间不用逗号，如：（史密斯 1996）。

网络的搜索引擎很好用，但很少能给出完整的内容。很多网站只是广告或宣传。大部分都太流行和狭隘而很少提及往年或他国发生的事情；它们还欠缺历史和比较的视角。因此，你仍然需要专著和论文。

学者们把资料来源划分为两类：原始资料（第一手资料）和第二手资料。原始资料是未经他人脑子过滤的直接材料。它可能是引用2004年总统候选人小布什的话（琼斯 2006）。它可能是某个报告中的统计表（世界银行 2004，274—275）。它可能是你自己对大学生的调查。

第二手资料包括他人的成果、思想或观点。它可能是网站上一篇关于美国占领伊拉克的文章（贝利 2004）。它可能是学者解读世界银行的图表（亚当斯 2005）。拿足球比赛来做类比，哪一个更好呢——是你自己观看比赛呢（原始资料）还是听体育解说员的描述（第二手资料）？教师们通常都喜欢原始资料。一篇论文应当包括从官方文件来的原始数据，比如小布什对美国环保署预算的削减（威廉姆斯 2003）。另外，威廉姆斯对这次削减的评论是第二手资料（威廉姆斯）。同一资料来源被引用两次并不表示是两个来源。一

本书内的每一个资料来源（理论上）应该出自不同的书或文章。

如果你有大量好的资料来源，即在五页纸的论文中有十个，老师们会印象深刻。如果你引用了特定的事实或摘录，要注明页码（汤普森 1991，247）。在图书馆的参考书目部分，有各种办法可以加快开始查找的速度，大部分是在计算机上。

纽约时报索引
期刊文献读者指南
社会科学索引
出版信息服务
中央情报局世界真相全书
存档事实
词汇索引
理论索引
第一搜索

要研究行政—立法关系（国会、白宫、新法律、预算），部分好的参考资料包括：每周和每年出版的《国会季刊》，最好的是每个总统任期一本的《国会与国家》。要研究外国情况，可以查一下《当代史》杂志和国会图书馆出版的《国家研究》系列丛书。

美国的表达自由

美国《权利法案》第一条修正案写道："国会不得制定关于下列事项的法律：……剥夺言论自由或出版自由；或剥夺人民和平集会和向政府请愿申冤的权利。"我们认为表达自由是任何一个民主国家的标志，认为政府或坏或错的公民应该公开说出口来。反政府或反宗教的文艺作品不应受到任何政府部门的干预或审查。

这看似简单其实却不然。言论自由能给校园里的顽固者挑起非洲裔美国学生仇恨的权利吗？报纸有权出版可能危害国家安全的消息吗？公立博物馆可以拒绝冒犯公民宗教神经的艺术品吗？我们都相信自由表达的权利，但我们中的大多数都会同意那应该有个限度。正如奥利弗·温德尔·霍姆斯大法

官认为的那样，没有人可以被允许在拥挤的剧院里大喊“着火了!”，除非真的失火了。言论自由并不包括散布危险或恶意的谎言的权利，例如向警察报告说某个房间里有毒品而实际却没有。

按照霍姆斯大法官的说法，表达自由也必须受到限制，如果言论或出版物处于引起“实际的罪恶”的“即时而明显的危险”，国会有权制止这种危险。最高法院在1925年吉特洛诉纽约州一案的判决中也支持对要求暴力推翻政府的激进分子的判定，因为他的话语代表着一种“坏的倾向”，它可能“败坏道德、引起犯罪和扰乱公共和平”。那个决定是在“红色恐怖”时期做出的，如果是在和平时期结果可能会不一样。

关于言论自由的争论从未停止。2001年，在另一个与第一修正案有关的案例中，最高法院裁决一个广播站可以播送（非法）监听到的手机对话。广播站从不明渠道收到一盘录音带，内容是两个教师工会领导人的热线对话。法院裁决认为公众有权知道公共性的重要事情，但这种知情权却践踏了联邦反窃听的法律。

最近，有人争论说言论自由走得太远了，特别是在处理激进主义、色情作品或是以“政治正确”的名义压制别人的言论等方面。国会用了很长时间才通过一项竞选改革的法律，以限制大宗金钱的影响，部分原因是竞选捐赠在很多人（包括最高法院）看来也是言论自由的一种方式。他们认为，金钱如同话语；两者都不应该被限制去支持各自的候选人和利益。网络为这个争论开辟了新的广阔领域，它为充满仇恨的极端分子采用各种表达方式提供了便利。难道对于种族主义者或恐怖分子在网上的诉求不该加以限制吗?

言论自由和煽动言论

煽动言论①指的是企图通过对政府或官员的批评以制造不满或反抗。自从《权利法案》通过以来，美国政府曾数次以煽动叛逆罪压制过一些激进的言行。国会通过第一个煽动罪法案是在XYZ事件之后的1798年。当时美国正与法国进行一场不宣而战的海上战争，该法案针对的是“雅各宾派”——对法国大革命中主张保卫美洲的人的称呼。这项法案直到约翰·亚当斯总统离任时才终止（这显示出它的真实目的可能是想影响大选）。该法案引起了

① 煽动言论：引起公共秩序混乱或国家颠覆的刺激性言论。

争议，但它没有经过最高法院的任何宪法性检验就废止了。第二个煽动罪法案在内战时期生效，林肯总统用赋予他的战争权力来压制反对统一努力的北方人。这件事被告到最高法院，但法院拒绝对其合法性作出裁决。由于这项行动是未经检验的，因此所有的“政治犯”在内战结束后都得到赦免。

案例研究

五角大楼文件

1971年，一份多卷的、保密的国防部关于发动越南战争的研究报告被泄露给《纽约时报》和《华盛顿邮报》，两家报纸都开始以它为基础登载一系列耸人听闻的文章。尼克松的行政班子立即拿到一个法院的指令，以国家安全为由阻止进一步出版。在这个开始为人所知的“五角大楼文件”案中，最高法院很快并且全体一致地否决了政府关于官方秘密受到危害的主张。那时，大部分美国人都为战争而付出。雨果・布莱克大法官的理由是：

只有自由和不受限制的新闻舆论才能有效揭露政府的诡计。新闻自由最重要的责任是防止政府的任何部门欺骗人民并且把他们送到遥远的地方因外国的热病和枪炮而死……报纸正好做了这件高尚的事情，这也是其创始人希望并相信他们会做的事。

20世纪的煽动罪法案　第一次世界大战期间，1917年的《惩治间谍法》引出了霍姆斯大法官的“即时而明显的危险”原则。那时，社会主义者与和平主义者敦促人们以拒绝服兵役和以其他方式搅乱战争努力来反对美国卷入第一次世界大战，这项法案禁止任何旨在干扰美国征兵政策的图谋。按照《惩治间谍法》，一些人在1919年受到指控。在其中一个案件中，最高法院支持这项法案，因为如果言论自由对国家安全构成“即时而明显的危险”的话，它应当受到限制。为此有几百个人，包括社会党领袖尤金・德布斯(Eugene Debs)，被依照此法投入监狱，但多数人在战争结束时就得以释放。

在20世纪四五十年代，煽动罪法案主要用来对付共产党人。1940年的《史密斯法》是国会通过的最为广泛的煽动罪法案，它禁止鼓吹以暴力推翻

政府，禁止散发反政府传单或有意加入反政府组织或团体。《史密斯法》引起了许多争议，但它一直都没有得到宪法性检验，直到1951年最高法院支持对美国共产党领导人的判决，即使他们没有被指控有反政府的暴力行为。“它存在着构成危险的图谋，”首席大法官文森（Vinson）判决道，“不在于有没有公开的行为”。从那以后，还有一些法院对《史密斯法》的合宪性作出判决，但都摇摆不定。在1957年耶茨诉合众国一案中，沃伦法院以只有抽象的反对主张而没有公开行为为理由推翻了对美国共产党领导人的判决。四年以后，在斯凯尔斯诉合众国一案中，最高法院支持《史密斯法》中关于共产党员身份非法的条款——但这个判决也指明只有那些想要直接用暴力推翻政府的积极分子才是有罪的。最高法院谨慎地指出按照《史密斯法》党籍本身并不是非法的。

最为严厉的立法可能是二战后的麦卡锡（MaCarthy）时期通过的反对共产党人颠覆威胁的法案，这是另一个红色恐怖。1950年的《麦卡伦法》（国内安全法）禁止共产党员在联邦政府或国防系统工作，还建立了颠覆活动控制委员会（SACB）来强制推行这个法案，并要求被SACB宣布为受共产党影响的组织向司法部长登记。《麦卡伦法》引起了极大争议。批评者指责该法案不仅侵犯了言论自由和结社自由，而且危害了第五条修正案中关于自证其罪的条款。虽然国内安全法从未整个地被宣布为违宪，但每个由它要求的特定的组织或个人向司法部长登记的行为都被宣布是违宪的。最后，当人们认识到它在各个方面都没有达到任何目的时，国内安全法于1973年被废止了。有趣的是，美国政府根本就没有采取任何措施来阻止对越南战争的批评；反对者太广泛了，而且也没有宣战。

美国政府限制言论或逮捕可疑人士的历史表明《权利法案》的保障在不同的时期有不同的解释。当国会、总统和法院意识到危险和威胁时，他们就会严加限制，而在其他时期会更为宽容。权利有着强烈的背景依赖性。在“9·11”事件之后的2001年，很少有美国人担心没有正当程序就拘留数百名可疑人士的做法。但到了2004年，有些人想起了对恐慌过度反应的例子，担心在愤怒情况下通过的《爱国者法案》会触犯宪法而应当进行修改。

当我们看到其他国家对人权和公民权的合法限制时，我们应当记住这种背景的依赖性。有些政权的确遭受围攻，反对派要推翻它们（通常都有好的理由）。由于选举总是被非法操纵，推翻这种政权的唯一办法就是采取未经法律许可的方式，可能包括暴力。在这种情况下，言论自由可能会很快导致

暴力反叛，并得到丰富的回报。当政府感到恐慌时就会采取更严厉的压制措施，它之所以恐慌是因为它知道自己可能会被推翻。缅甸、韩国、印度尼西亚、埃及、伊朗、南非、阿根廷和其他许多国家都有因大胆说话而被投入监狱的反对派。“言论自由”不只是好事，它也会是个炸药包。表达自由能够兴旺发达的前提是长期稳定的合法政府并且要在和平时期。简而言之，它具有政治性。

关键术语

少数派　法令　宪法　司法审查　司法能动主义　司法克制　基本法　政治文化　立宪主义　权力分立　制宪大会　人权　公民权　经济权利　建构　煽动言论

关键网址

美国宪法，带注释的
www. law. emory. edu/FEDERAL/usconst. html
美国宪法，保守观念
www. constitution. org
联邦党人文集
www. law. ou. edu/hist/federalist/
多国宪法
www. constitution. org/cons/natlcons. htm
英国大宪章
www. constitution. org/eng/magnacar. htm

参考文献

Arkes, Hadley. *Natural Rights and the Right to Choose*. New York: Cambridge University Press, 2002.

Axelrod, Alan. *Minority Rights in America*. Washington, D.C., CQ Press, 2002.

Bezanson, Randall P. *Speech Stories: How Free Can Speech Be?* New York: New York University Press, 1998.

Dahl, Robert A. *How Democratic Is the American Constitution?*, 2nd ed. New Haven, CT: Yale University Press, 2002.

Eastland, Terry, ed. *Freedom of Expression in the Supreme Court: The Defining Cases*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2000.

Elazar, Daniel J. *Covenant and Civil Society: The Constitutional Matrix of Modern Democracy*. Piscataway, NJ: Transaction, 1998.

Epstein, Richard A. *Principles for a Free Society: Reconciling Individual Liberty with the Common Good*. New York: Perseus, 1998.

Falk, Richard. *Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalizing World*. New York: Routledge, 2000.

Giglio, Ernest. *Rights, Liberties and Public Policy*. Brookfield, VT: Avebury, 1995.

Maddex, Robert L., Jr. *Constitutions of the World*, 2nd ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2001.

Moon, Richard. *The Constitutional Protection of Freedom of Expression*. Toronto: University of Toronto Press, 2000.

Ravitch, Frank S. *School Prayer and Discrimination: The Civil Rights of Religious Minorities and Dissenters*. Boston, MA: Northeastern University Press, 1999.

Spitzer, Robert J. *The Right to Bear Arms: Rights and Liberties under the Law*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 2001.

Stone, Geoffrey R. *Perilous Times: Free Speech in Wartime from the Sedition Act of 1798 to the War on Terrorism*. New York: Norton, 2004.

第 5 章



民主主义、极权主义和权威主义

思考题

- 为什么现代民主意味着代议制民主？
- 民主最重要的要素是什么？
- 什么是精英政治理论和多元政治理论？
- 为什么极权主义成为 20 世纪的一个现象？
- 极权主义和权威主义有什么不同？
- 极权体制必然要失败吗？为什么？
- 为什么很多国家最近都转向民主制？
- 为什么民主制度有时也会失败？它在伊拉克会起作用吗？

1948 年英国作家乔治·奥威尔（George Orwell）

出版了《1984》一书，既是对苏联未来生活的特别描绘，又是极权社会的一般写照。在这个梦魇般的生活里，个人没有任何权利，他们是国家的产物。政府给他们洗脑，监视他们，控制他们生活的各个方面，并从心理上摧毁敢于怀疑者。媒体有组织地撒谎。

另一个极端是公元前五世纪的雅典。每个成年男性公民都是平等的，并有权利也有义务参加每年十次的公民大会，制定法律，选举官员（这些官员对自己的行为负责），所有事情都以简单多数通过。数千人聚集在公民大会上，因为参与政治是高贵的，它给雅典人带来人的尊严与价值。

乔治·奥威尔描绘的极权主义图景和雅典式的民主理想处于政府权力谱系的两端，在它们之间还有许多不同的形式。表5—1显示了从绝对民主主义到绝对极权主义的主要等级，并列出了每个体系的一些特征。这种表格至少有三种情况需要说明：（1）有些国家徒有民主的外表——选举、议会和政党——却并不民主。它们的选举是被操纵的，议会是驯服的，政党则是靠武力威吓的。俄罗斯和埃及就像这样。（2）很多国家正在变迁，在民主的多与少之间摇摆。委内瑞拉、玻利维亚和秘鲁最近又披上了权威主义的色彩。（3）有很多介于中间位置，不仅仅是四种。新加坡可能处于“有限民主”的最上端，而津巴布韦则已经滑向权威主义一类。自由之家每年把国家按七个等级排列并把它们划为“自由”、“部分自由”和“不自由”等类别来表示它们的民主程度。总的来说，民主政府的权力是有限的，极权政府的权力则很少受到限制。

没有“平均水准的”民主国家，也没有“平均水准的”非民主国家，都远远达不到“纯粹的”程度。事情一旦付诸实践就会千变万化。雅典也只是个有限民主，因为人口中的很大一部分——妇女、外侨和奴隶——无法参与政治，而且精英控制了事务。苏联拥有99%的投票率，但他们都是等额选举。与此类似，民主国家声称要保护公民自由，但这是不平等的——给予中产阶级的白人高度自由，而对贫穷的非白人则很吝啬。政治科学注意观察事情的实际运作情况，而不是只研究纸上的东西。

表 5—1　政府权力谱系

民主政府			非民主政府		
纯粹民主主义（权力掌握在人民手中）	民主制（美国、英国、法国）	有限民主制（墨西哥、埃及、南斯拉夫）	权威主义（叙利亚、伊拉克、缅甸）	极权主义（法西斯意大利、纳粹德国）	纯粹极权主义（政府拥有所有权力）
无政党 个人完全参与政府 几乎不受限制的个人自由 社会和经济的绝对平等 自由进人行政部门 绝对新闻自由	两党或多党 普选 切实保护个人自由 向社会和经济平等的垂直流动 宪法对政府有详细限制 新闻自由 广泛进人公职 由不受限制的政治团体组成	一党独大 候选人有限的普选 有限的个人自由 接近新闻自由 部分社会和经济平等 宪法对政府有限制的制约 部分进人公职 由部分政治团体组成	一党或无党 个人决定或政党决定的领导权 等额选举 对个人自由不稳定的宽容 宪法对政府很少或没有限制 间歇性戒严令 军队直接影响政府 政府决定经济体制和经济结构 政府控制新闻	一党制 个人决定或政党决定的领导权 选举权有变化的余地，限于赞成政党候选人 缺乏宪政 极其有限的政治自由 国家决定社会结构 政府对经济的牢固控制 政府控制大众传媒	一党制 没有选举权 没有个人自由 政府控制新闻 强制的经济和社会分层 政府完全控制经济 思想控制和个人良知的泯灭

现代民主制

在政治学的所有词汇中恐怕还没有哪个词比“民主”具有更多的含义。20世纪的独裁者误用该词说服其臣民感到他们生活在民主体制中。苏联过去常常宣称自己是世界上最民主的体系。民主并不总是等同于自由。政党和选举也可以用来使独裁政权获得权力。民主需要有思想的公民、对权力的制约、法治以及人权和公民权。并非每个自称民主的国家都如其所言。

民主①（来自希腊语 demokratía，demos＝“人民”，kratia＝政府）的含义在19世纪以前是消极的，思想家们接受古希腊将直接民主批评为不受限制的暴民统治的思想。“真正”的民主制应该是这样一个系统，在那里所有的公民都渴望定期集会来选举官员并亲自制定法律；但这种类型却很少见：雅典的公民大会、新英格兰的市镇大会和瑞士的露天议会。某种直接民主还在美国的州里延续，主要形式是对立法机构无法处理的议题进行全民公决②。虽然全民公决看上去非常民主，但它们的主办者却可能将议题过于简单化并且操弄议题，就像在加利福尼亚出现的情况，统计结果表明民众的意见是互相矛盾的，他们不得不面对每一张选票。巴基斯坦总统——通过1999年的军事政变上台——通过2002年的公民投票加强了他的地位。没有什么人受到欺骗。直接民主难以推广的原因在于规模因素。正如英国人约翰·塞尔登在为伦敦议会辩护时所说的：“这个房间不会控制一切。”每个决定都需要百万选民做出的全国政府将会过于笨拙而难以发挥作用的。代议制民主③作为唯一可行的体系登上了历史舞台。

代议制民主

现代民主制不是由人民实际制定政策，取而代之的是人民起一种更为一

① 民主：实行公众参与、竞选、人权和公民权的政治体系。

② 全民公决：对某个议题而不是候选人进行大众投票，是直接民主的一种类型。

③ 代议制民主：人民不是直接统治而是通过选出的负责任的代表来统治的制度。

般的作用。今日的民主制用李普塞特的话来说就是“一种政治系统，该系统为定期更换政府官员提供合乎宪法的机会；一种社会机制，该机制允许尽可能多的人通过在政治职位竞争者中作出选择，以影响重大决策”。“合乎宪法”意味着政府是有限的，并且只能以特定的方式来行使权威。代议制民主有几个基本特征。请注意它不是单一的体系，也不是自动依序排列的。它必须在多年的时间里小心地建构。把它强加在像俄罗斯和伊拉克这样没有准备好的国家之上的企图经常是事与愿违的。

政府的大众责任 民主制下的决策者必须获得多数派的支持或选举中的多数票。领导人对民众负责。选举产生的领导人如果治理不力就可以被选掉。没有人天生就有权占据一个政治权力的位置，他们必须由民众自由、公平和定期选举产生，要么定期（如美国）要么在一个最大的时限内（如英国）举行。大多数国家都允许改选，虽然有些明确规定了任期限制。改选是人民表达支持和控制政府政策一般方向的方式。

政治竞争 不论是候选人还是政党，选民都必须有所选择。这意味着至少要有两个不同的选择对象。在欧洲，选民可在若干个政党中进行选择，每个政党都努力突出自己的意识形态和政策主张。一个政党或一个候选人的选举是个冒牌货。美国被认为应该在两大党各出一个的两个候选人之间进行选择，但很多国会议员竞选时很少或没有对手，因为选举费用让挑战者失去了尝试的勇气。州立法机构操弄选区的划分保证了大多数在职者连选连任。即使是美国，离完全民主也还有不少差距。

政党必须有时间和自由在选举前组织和提出它们的问题。不允许反对派活动的政权只要在选举前很短的时间内就可以操纵。同样，拒绝媒体接触——例如控制电视——阻碍了任何反对意见。大多数民主制度在正式选举之前有赖于长年累月的政治自由。投票情况仍然是个问题。在有些国家（就像在以前的芝加哥）有责任心的人“很早且经常投票”，这样选票就会被数错。有缺陷的投票系统，比如佛罗里达州的穿孔卡片选票，可能会否定大众的意愿。选举本身并不等于民主。

关键概念

两次轮替测验法

哈佛大学政治学教授塞缪尔·亨廷顿提出“两次轮替测验法”作为民主

稳定的标志。也就是说，政府的两次选举轮替就可以表明民主站稳了脚跟。例如，波兰在 1989 年推翻了共产党政权并举行了自由和公平的选举（称为“开创性选举”），团结联盟的勒克·瓦文萨获胜。然而，一些波兰人为快速的经济改革所害，于 1995 年从社会党人中选出新总统，该党脱胎于以前的共产党。但一段时间以后，他们也不喜欢社会党人，并且在 1997 年选出了中右翼政党。波兰因此有了两次轮替并巩固了它的民主资格。俄罗斯还没有过一次轮替。

权力轮替 权力的掌控必须经常倒手，交接权力应该采用和平、合法的方式。没有哪个政党和个人可以锁定在权力上。执政党掌权数十年的体系不会是真正的民主。该政党会说它们赢得了大众的支持但经常扭曲规则。2001 年，新加坡人民行动党连续第九次赢得大选，但它只允许九天的竞选时间并且重新划分了选区。墨西哥革命制度党（PRI）从 20 世纪 20 年代起赢得了 14 次直接选举的胜利，但是直到 2000 年国家行动党（PAN）的文森特·福克斯当选为总统，墨西哥才开始看起来有点民主的味道。同样，肯尼亚在 2002 年选掉了执政长达 39 年的政党。其他非洲国家也实现了权力的轮替。这是个好兆头。

权力轮替的一个没有言明却很重要的作用是控制腐败。反对党打击现任官员的腐败行为是对人类滥用公共权力倾向的有力纠正。缺乏轮替的体制总是腐败的。

民众代表 在代议制民主里，选民选出代表作为立法者并由此表达和保护他们的共同利益。每个立法者通常代表一定选区或群体的民众。但他们应该如何代表呢？有些理论家声称立法者必须把选举当作实现选民意愿的授权①。这种理论认为选民想要的就是他们要做的。其他理论家不同意这种观点，因为选民们通常对问题没有什么看法。因此，代表必须充当受托人②，在可能的情况下实现选民的意愿，但也要代理整个共同体的最佳利益。约瑟夫·熊彼特这样反对授权理论：“关于古典（民主）理论，我们的主要困难集中于这样的命题，即‘人民’对每一个问题持有明确而合理的主张，在民

---

① 授权：执行公众的特定愿望的代表。

② 受托人：无须特定授权而决定什么是公共事业的代表。

主政体中，人民挑选能保证意见得以贯彻的‘代表’来实现这个主张。”

当然，很少有人对每个问题都持有明确的主张。如果要求他们就汽车燃料经济或税金折旧规则进行投票，几乎没人会干。因此，代议制民主并不意味着代表必须是选民的摆设；相反，它意味着人民作为一个实体必须能够控制政府政策的一般方向。例如，人们可能会有一种改善教育的共同愿望，但他们却会将实现这一目标的具体操作留给他们的议员。这种人民与议员之间的合作是现代民主的精髓所在。沙茨内德（E. E. Schattschneider）对这种情况作了简明的概括：

> 民主理论的明智开端是区分人们能做的事和他们不能做的事。对民主运动可能造成的最大伤害是把人民当作神秘的、万能的上帝，而没有注意到那些多数人无法靠纯粹的数量来做的事。就这点来说，民主的一般定义会让我们自欺欺人。

多数决定 任何重要的政府决定都很少是一致同意的。通常一个团体赞成的问题，另一个团体可能反对。那么大众意志又该如何确定呢？简单的回答就是由多数人决定：在任何一个争论中，得到最大多数的公民支持的政策一般将成为政府的政策。这是古希腊民主社会使用过的程序。然而，更为现代、更为实际的民主概念是多数人决定同时尊重少数人的权利。为支持这种权利，需要一个独立的而不是受制于政权的司法系统。

少数派的观点是重要的。可能每一个现在被广泛接受的观点在最初都是少数人的观点。大部分成为法律的公共政策都是多数派和少数派团体冲突的产物。此外，就像少数派观点需要时间才能被广泛接受那样，多数派的观点可能最终证明是不明智的、不可行的或不受欢迎的。就像少数人可能是对的那样，多数人也可能是错的。如果少数人的观点遭封杀，那么多数人的意志就变成“多数暴政”，它是行政暴政的先兆。

持异议和不服从的权利 与少数人权利相关的是，人民必须有权反对他们认为是错误的和不合理的政府命令。这个权利于1776年由托马斯·杰斐逊在《独立宣言》里提出。亨利·梭罗反对同墨西哥交战，为公民不服从作了可能最为深刻的美国式的辩护，他宣称：“所有人都承认革命的权利，也就是说当政府的暴政或无能大到令人无法忍受的时候，公民有权拒绝服从、有权起来反抗。”公民不服从的最著名的提倡者是印度独立运动领导人圣雄甘地，

他深受梭罗的影响。两人都认为他们的反抗方法是“文明的（civil）①”，它是不服从，但它是非暴力的，也没有超出国家的一般法律架构。它是引人注意的策略以迫使当局者进行反思。最终，甘地和他的追随者迫使英国人离开了印度。

有些人把公民的不服从看作是个人的良知行为，但其他人却想把它组织和动员起来。在美国最杰出的组织者是牧师小马丁·路德·金，他在20世纪60年代发起的非暴力公民权利运动对地方种族主义法律进行了审议性的挑战。他和南部基督教领导联盟的成员经常遭到逮捕，但是当指控拿到联邦法院时，就连那个带有歧视性的法律也被判定是违宪的。他们行动的长远效果是同时改变了美国法律和美国哲学。没有公民的不服从，少数派的主张可能没人听见就消失了。

政治平等 在民主制下，所有成年人（现在通常是18岁或更大）都可以平等地参与政治："一人一票。"在理论上，每个人都可以竞逐公共职位，但批评者指出要想真正进入公共生活需要花大量的钱——并经常需要特定的种族和宗教关系。然而在少数派主张和公民不服从的压力下，体制开始逐步开放并且从根本上减少精英色彩。

大众咨询 大多数领导人都认识到要进行有效的治理，他们必须懂得人民需要什么，而且必须对这些需求做出回应。老百姓是否——如果是的话，又是怎样——为外交政策、税收、失业、生活费用所困扰？聪明的领导人认识到他们不应太超前于民意，当然也不能太落后。因此，一系列测验民意的技术就发展起来了。民意测验应用在很多议题上。媒体可以创造民众与领导人之间的对话。在当选官员的记者招待会和新闻采访中，记者们会问一些他们相信人民需要答案的问题。时事评论和给编辑们的信也是公民情感和态度的反映。

近些年来，有些批评家注意到美国官员经常过分依赖于他们选区中的一小部分选民的意见，因为他们组织良好、呼声很高。大多数美国人希望对枪支至少能有所管制，但全国步枪协会经常阻止这种火器立法。

新闻自由 独裁者无法容忍自由的和批评性的大众传媒②，民主制则不能没有它们。测定一个国家民主程度的最明确的方法之一就是看它的新闻自由的程度。大众传媒向公民提供事实真相，提高公共意识，并使统治者保持对大众需求的回应。没有自由的、批评性的新闻，统治者就可以掩饰失误和

---

① 英文civil一词既有公民的意思，也有文明的意思。——译者注。

② 大众传媒：快速到达大量受众的传播方式。

腐败并使人民安于消极的支持。

有些美国人争论说美国媒体走得太远，它们采取的机械的敌对态度侵蚀了政府的权威并削弱了这个国家。在某些情况下这也许是真的，但在民主制里没有判定什么是"太远"的机制。竞争性的报刊杂志和广播电视可以批评和反驳不公正的评论，这就是对不负责任的报道的核查。然后不受政府监控的公民可以自己决定指控是否恰当。把美国新闻界称为"政府的第四权力"并不只是一句玩笑话。

实践民主：精英主义还是多元主义？

即使这些民主标准都达到了——并非易事——政治权力的分配也不会是平均的；少数人拥有大量权力，而多数人则几乎没有。政治科学家把这种权力的不均衡看作是正常和不可避免的：实际的决定是由精英①做出的，而普通公民即老百姓通常只是附和这些决定。主要的争论在于精英在多大程度上要对老百姓负责。那些认为精英不用怎么负责的被称为精英理论家，而那些认为精英必须最终负责的是多元主义②者。

早期精英思想家之一的意大利政治学家加埃塔诺·莫斯卡指出，政府总是落在少数人手里。

> 在所有社会里——从非常不发达和远未开化的社会到最先进、最强有力的社会——都存在两个阶级——统治阶级和被统治阶级。统治阶级的人数总是很少，他们执行所有的政治功能，垄断权力并享受权力带来的好处，而被统治阶级人数众多，由统治阶级通过一种现在看来或多或少是合法的或武断和暴力的方式来指导和控制。

德国思想家罗伯特·米歇尔斯认为任何组织，不管其民主意图怎样，最终都是由少数精英来运作，他把这称为"寡头统治铁律"。最近，耶鲁大学政治学家罗伯特·达尔断言"参与式民主在大规模的现代社会是不太可能实

---

① 精英：政治体系中位居高层或最有影响力的人。

② 多元主义：认为政治是许多团体互动的理论。

现的，政府太大而且问题太复杂……关键的政治、经济和社会决定……都是由极少数人做出的……在大型政治系统中要想以其他方式来取代它是困难的，也是不可能的”。这三个人都认同精英的必然性，但莫斯卡和米歇尔斯是精英理论家，认为精英是没有责任的，而达尔是多元主义者，认为精英是有责任的。

与一般人的想法相反，现代精英理论家通常不是保守分子而是激进分子；他们谴责精英统治是不公正和不民主的。哥伦比亚大学社会学家怀特·米尔斯公开指责“权力精英”，大公司送钱给政客，政客投票决定大笔的国防预算，然后高级将领再把可观的合同交给大公司。米尔斯预言，这种连环阴谋将把美国推向战争。

精英理论家强调，金钱和关系让精英接近权力。2004年参加竞选的小布什（68届）和克里（66届）都是耶鲁大学的毕业生，也都是神秘的骷髅会成员，是精英中的精英。少数富人竞逐公职，其他人则通过捐款来使法律、补助和税收减免有利于自己。小布什的行政班子在2001年给了最富有的1%的人口最大规模的减税，从而刺激了石油工业的增长，而小布什和副总统切尼都曾是该行业的执行官。独立总统候选人拉尔夫·纳德指控说，大公司的钱控制了两大政党。大量的竞选捐资确保没有什么重要工业会受到严重损害，烟草公司阻碍法律和诉讼的能力就是证明。精英理论家们用的也是这些例子。

多元主义者则认为应当再看一看，是冷战而不是权力精英推动着国防预算，苏联解体之后国防预算就急剧下降了。大多数政治人物都是普通出身的，只有少数来自富有的家庭（例外情况包括：两位罗斯福、肯尼迪和两位布什）。政治人物会拿到大笔的捐款，但他们通常都把它花在赢得选举上。大公司的确得到偏爱。整个石棉工业由于健康问题被关闭了。烟草公司不得不在诉讼中付出数百万并且还要面对政府进一步的压力。

多元主义者认为政治通过利益集团[①]发挥作用，这一点我们将在第9章进行更充分的探讨。任何公民团体都可以组织起来抗议或要求某事，而政治人物通常都要听取。自然，如果集团有钱有势其影响力也就越大，但没有哪个能在政治体系中占绝对优势。美国石油公司位居世界最富有的公司之列，而且它们是亲阿拉伯的，那么为什么美国的政策总是倾向于以色列呢？因为

① 利益集团：为自己支持的政策向政府施压的团体。

大多数美国犹太人和基督教原教旨主义者都是亲以色列的，政治人物更多倾听的是他们的意见而不是石油公司的。按照多元主义者的观点，利益集团是民主的大道，确保政府倾听人民的意见。很多人认为只有多元社会才是民主的。试图在没有多元主义传统的社会里寻找民主无异于缘木求鱼，正如我们在俄罗斯所看到的那样，长期的共产党执政消除了利益集团自然产生的大部分因素。

纯粹的精英主义者把社会看作一个单一的金字塔，其顶部是一小撮精英。纯粹的多元主义者把社会看作是互相碰撞的台球的集合，它们与政府的撞击产生政策。但这两种观点都过于夸张。一个更准确地反映现实的综合也许是一系列的金字塔，每个塔的顶部都是一个精英集团。在那里各个部分之间相互作用，正如多元主义者所认为的那样，但那里也的确划分为领导者和追随者，就像精英主义思想家认为的那样（见图 5—1）。罗伯特·达尔把它叫做“多头政治”（polyarchy），即相互之间达成稳定理解的几个集团的领导者的统治。阿伦·利普哈特（Arend Lijphart）称它为“组合民主”（consociational democracy）。每个重要集团的精英之间要达成按照宪政游戏规则行事的协议，并要限制他们的追随者使用暴力。作为报答，每个集团都得到一些，但没有一个能获得全部。最能说明利普哈特理论的例子是荷兰，在那里天主教徒、加尔文教徒和世俗团体之间相互达成一个“精英和解”。相反，在黎巴嫩精英和解破裂了，结果是可怕的内战。大多数国家都有精英来进行“冲突管理”。在美国，商业、劳工、种族、宗教和其他精英相互作用，每个

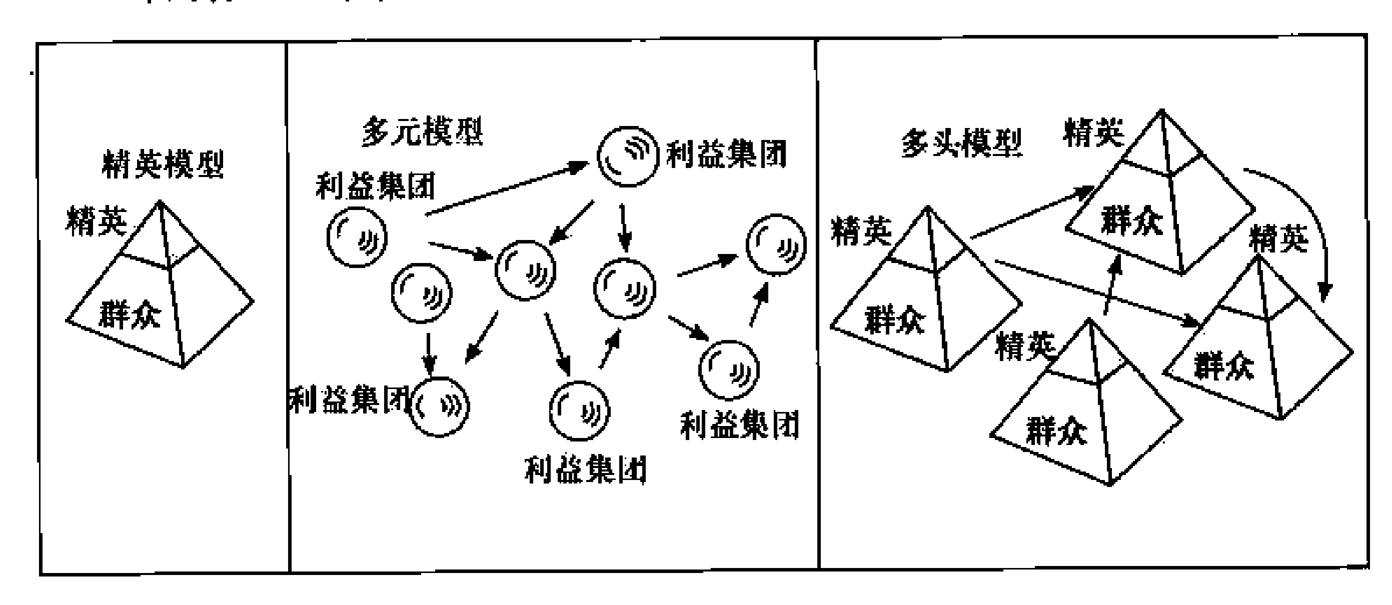


图 5—1 精英、多元和多头模型

集团都能使其成员保持一致，各个集团的精英之间都能按照各种不同的协议合作。如果精英之间的默契破裂了，美国也同样会陷入血淋淋的内战。

怎么做

参考文献

任何一个读你文章的人都会查寻你的资料来源，以确认它们是有效的并且跟上下文是有关的。参考文献现在通常放在文末。这里给大家的是美国政治科学学会要求的标准，但它不是神圣的。它改写自美国心理学学会的标准（心理学体例）和《芝加哥体例指南》。你的老师可能更喜欢现代语言学会的体例。有些人会偏爱传统的脚注方式，它至少是各学科都一致的。在所谓的标准当中也有一些不同，尤其是网址部分。总的来说，参考文献给读者一张查寻你的资料来源的地图。

在你文章的末尾，在“参考文献”或“引用著作”的小标题下，按照悬挂缩进的方式并按字母排序，给出作者（姓在前）、年代，论文用引号，报刊或书名用下划线或斜体字，如果是书还要加上城市和出版社。如果是报刊，最后要注明几月几日。各要素之间用逗号隔开。如果没有署名作者，就用文章标题或者赞助机构的名称，对网址来说尤其这样。参考一下上一章的“资料来源”栏目，下面是一个例示：

Works Cited

Adams, Jonathan. 2005. *Development and the Environment*. Washington, D.C.: National Ecology Association.

Berry, Nicholas O. 2004. "Wrong Turns in Iraq." *Foreign Policy Forum*. April 21. foreignpolicyforum@msn.com

Jones, Robert. 2006. "Bush Announces Environment Program." *New York Press*. 4 March.

Smith, Paul. 1996. "Bush Against the Environment." *New Departure*. June 20.

Thompson, Earl. 1991. *George Bush and the Environment*. New York: Simple & Simon.

Williams, Charles. 2003. "The EPA Budget under Bush." *Ecology Quarterly* 17: 417. [These are volume and page numbers.]

World Bank. 2003. *World Development Report 2002/2003*. New York: Oxford University Press.

极权主义政府

在极权主义[1]体制里，精英几乎是完全不负责任的，他们把自己锁定在权力上，只要政权不垮就很难被取代。但我们看到东欧在1989年，苏联在1991年极权主义政权的解体。现在几乎没有什么极权主义了。极权主义强调完全控制、洗脑以及对国家和领导人的崇拜，这些已被证明是错误的和无效的。现在很少有人会对这种政治模式感兴趣。但在20世纪早期，斯大林、墨索里尼和希特勒的政权使得极权主义甚嚣尘上，大有席卷未来的趋势。现在它更有可能被证明是20世纪的一大痼疾。我们的大多数例子都已成为历史，而不是现行的。

什么是极权主义?

20世纪的极权主义现象与过去的专制政治相去甚远。彼得大帝和路易十六都是强有力的专制君主，但他们的权力和权威的广度和深度却受到比较原始的沟通方式和那个时代的武器的严重限制。20世纪以前，沟通还是如此的缓慢和困难，以至于多数专制统治者无法有效或完全控制他们治下的所有领土。即使是路易十六之流的王国独裁者也无法控制法国国内的一切事情，平民百姓继续掌握他们的私人生活。相反，20世纪的极权主义国家意欲对他们控制下的人民进行改造，并对人的生活和活动的各个方面进行管制。

极权主义只是在第一次世界大战之后才出现，现代技术为其实现提供了可能。它在本质上是这样一个政府体制，在其中一个政党掌握所有政治的、

---

[1] 极权主义：国家试图完全控制公民的政治体系。又译全能主义。

经济的、军事的和司法的权力。这个政党试图按照政党的价值观来重构社会并且广泛干预公民个人的生活。自由消失了。旧的专制统治者将臣民排除在政治参与之外，但极权主义国家却坚持大众参与，并努力激发热情。利用现代电子设备，国家可以控制沟通和私人行为，并且调节和集中经济生活。

卡尔·弗里德里希和兹比格纽·布热津斯基为所有的极权主义国家概括出六个基本特征。其中有四个是前工业社会不可能达到的，它们是这种体制的核心。

一个包罗万象的意识形态 极权主义的意识形态是一个适用于人类生活各个方面的官方学说，包括历史、经济、未来的政治和社会发展等理论。该意识形态用是非分明的词汇来描绘世界，公民被认为不是赞成就是反对国家。该意识形态还经常指向一个人类未来将会达到的完美社会（就像马克思所预言的无阶级的社会将最终导致国家的消亡）。所有公民都相信和学习官方意识形态。

单一政党 只有一个政党是合法的，该政党通常由一个人领导，并围绕他建立起个人崇拜。墨索里尼、希特勒、斯大林等都使自己受到崇拜。入党受到控制（正式成员通常不到人口的1/10）并被看做是一种荣誉。成员资格带来特权，作为回报，他们支持党并努力为党工作。政党按照等级制[①]来组织并受到寡头的控制，它或是超越或是与政府的正式制度结合在一起。政党领袖在政府里发挥相当大的权力，而且党的干部在官僚体系中占有重要的位置。党的干部至少在表面上跟社会各个阶层保持一致。

有组织的恐怖 安全警察使用肉体和心理两种方法来威吓民众。纳粹的盖世太保、苏联斯大林时期的人民内务委员部和墨索里尼的"奥夫拉"（OVRA）都不受司法部门的限制。宪法保障要么不存在，要么被忽视，因此使秘密逮捕、监禁和拷问成为可能。安全部队——有时称秘密警察——经常针对整个阶层的人，比如犹太人、地主、资本家、社会主义者和教士。"敲门"的威胁让大部分人保持沉默。集体逮捕和处决彰显了国家权力和个人的无助。不算战争中死亡的人数，苏联大约杀害了6 200万平民，纳粹德国杀害了2 100万。然而，这种恐怖不会长久，苏联放弃了斯大林的无情做法。清洗和大屠杀为更加微妙的控制和恐吓形式所取代，比如失去工作或流

① 等级制：按照权力等级从高到低来组织，就像一个阶梯。

放到边远的城市。

传媒垄断 极权主义国家里大众媒体的主要功能是向人民灌输官方的意识形态，并增进该体系在英明领袖领导下一片大好的感觉。然而，危险的外部力量正试图危害这个体系，因此必须予以制止。

武器垄断 极权主义国家的政府完全垄断武器，这样能够消除武装反抗。

经济管制 极权主义政权的经济都受到管制，斯大林直接通过国有化而希特勒间接通过私人工业的政党“协同”来实现。两种方式都增强了国家实力，因为资源可以被分配到重工业、武器生产或政党希望的任何地方。工人可以被迁到任何需要劳动力的地方，动机可以刺激生产力。消费者的需求是无足轻重的。例如，苏联是第一个把人送入太空的国家，而非共产主义国家却总是生产更多更好的消费品。经济落后被证明是苏联的软肋。

从 1989 年末开始，一个接一个的东欧国家放弃了共产主义制度。至于意识形态，多数公民甚至以前的党员并不喜欢共产主义。一党统治垮台了，把权力交给了非共产党人。有组织的恐怖丧失了功能。官方大众传媒在被冷落数年之后简单地放弃了，让位给言论和出版自由。受管制的经济也发生了转型，伴随着巨大的阵痛转向市场经济。

右翼极权主义 右翼极权主义，像意大利的法西斯主义和德国的国家社会主义，是在那些饱受经济萧条、社会动荡以及政治混乱和无能困扰的工业化国家发展起来的，这些国家的民主基础和传统是肤浅和薄弱的。20 世纪 20 年代末 30 年代初的德国是动荡不安的。国家背负着巨额的一战赔款的债务，失业比比皆是，劳动争议此起彼伏并诉诸暴力，失控的通货膨胀使中产阶级——店主、小官吏和熟练工人的积蓄化为乌有。在权力崛起的过程中，希特勒许诺要训练工会、恢复秩序、拒绝屈辱的凡尔赛和约，并且保护私人财产不受东方共产党人的威胁。他的计划吸引了实业家、军国主义者和中产阶级，他们成为支持法西斯国家的典型的中坚力量。

右翼极权主义并不想要革命，相反它的目标是强化现存的社会秩序并为国家带来荣耀。它企图消灭那些被认为是外来的或劣等的人，就像希特勒极力要消灭犹太人和吉普赛人一样。公民们也被命令为国家荣耀而战。虽然一般允许私有权的存在，但顺从的卡特尔和国家商业协会执行的却是政党的

意愿。

案例研究

完全控制的设想与现实

正如没有纯粹的民主制度一样，世界上也没有纯粹的极权体制。局外人经常受到这些国家所提出的完全控制的设想的过度影响。意大利法西斯给参观者留下的印象是表面的法律、秩序、整洁和一人统治的意义。现在我们知道许多意大利人并不喜欢墨索里尼，他的组织和经济计划多半是用来作秀的，他甚至没能强有力地控制这个国家。1943年，当英美联军占领意大利南部时，墨索里尼的亲信将军们——多年来他们一直违抗并欺骗他——发动政变推翻了他。然后意大利的国王——1946年前意大利还是一个王国——解除了墨索里尼的总理职务。这又是哪门子的完全控制呢？

自从斯大林死后，每一位苏共总书记都公开指责官僚体系、例行公事的麻木不仁和经济的违法行为阻碍了苏联的发展。但不管是赫鲁晓夫、勃列日涅夫，还是戈尔巴乔夫，谁都没有解决这个问题。苏联经济生活中有相当大部分是通过无视集中计划的幕后交易和影响来运转的。工人们从收音机到火车头无所不偷，并经常无精打采或消极怠工。完全控制又在哪里呢？《真理报》和《消息报》高声谴责这些问题，但政府看起来却无能为力。

我们应当记住前面提到的极权主义模型仅仅只是个模型，它永远也无法严格复制到现实中来。模型描绘的只是强加的完全控制的意图，而不是它的结果。

权威主义

权威主义常常和极权主义相混淆，但这两个词却有着不同的含义。权威主义[1]政权由一个小集团——政党、独裁者或军队——统治，只有最低限度

[1] 权威主义：非民主的政府但不一定是极权主义。

的大众输入。它们并不试图控制一切。许多经济的、社会的、宗教的、文化的和家族的事务都取决于个人。前面讨论的极权主义的六个特点在这里大都变得淡薄或不存在。例如，权威主义政权一般很少兜售坚定的意识形态。有人把伊拉克的萨达姆政权称为极权主义，但它更有可能是权威主义。

权威主义政权反对个人自由而更偏爱命令、服从和秩序。他们把社会看作是由一个统治者或统治集团领导下的控制链构成的等级组织。公民被要求遵守法律和缴纳税收，他们对此却没有什么发言权。虽然权威主义国家里也可能存在民主的因素，但它几乎没有什么作用。立法机关通常只是个“橡皮图章”，用来批准独裁者的法律。同样，傀儡总理和内阁执行独裁者的旨意。法国国王路易十六那句著名的话“朕即国家”体现了早期权威主义的本质。

佛朗哥统治下的西班牙（1939—1975）是“传统的权威主义”而不是极权主义，军事独裁者寻求的是政治上的消极与服从，而不是热情参与和动员。佛朗哥和他的支持者没有提出单一的意识形态，经济和新闻在有限的范围内是多元的。政治学家和里根总统的驻联合国大使珍妮·J·柯克帕特里克（Jeane J. Kirkpatrick）认为，权威主义和极权主义政权之间有明显的不同。前者（如阿根廷、智利和巴西）可以改革，但极权主义政权一旦实行，该体制就无法对自己进行变革。阿根廷、智利和巴西的确在 20 世纪 80 年代回归民主体制。柯克帕特里克的论文在某种程度上是从苏联集团从未改变自身这个事实中得来的，当它们试图改革时就崩溃了。

权威主义和发展中国家

殖民帝国分解为独立的民族国家是第二次世界大战后最为壮观的政治运动之一。在很大程度上，这些国家为独立所做的意识形态努力是追随美国《独立宣言》和法国《人权宣言》的“自主”观点。然而一旦实现了国家独立，民主也就不再长久。民主的政治文化总是受到阻碍。西方民主传统是建立在个人主义和竞争性市场经济的基础上的。发展中社会还是前工业化的、传统的农业经济，强调的是家庭和部落。教育和收入水平经常都很低，大多数人还在为生存而奋斗。领导层经常感到政治和经济的生存和发展有赖于中央集权来决定实际所需，而不是根据大众的需求。领导人认为他们知道什么是实际所需。

按照这种方式，许多发展中国家实行了一党统治的权威主义。津巴布韦

从1980年开始实行两党制，但发现有些政党反对最大党及其领袖罗伯特·穆加贝，后者动用他控制下的部落士兵采取了断然措施，创建了一党体制，并认为这是实现统一和建立社会主义经济的唯一方法。津巴布韦滑向权威主义的独裁统治。这种体制常常是可怕的。政府官员拟订了浪费的、不现实的计划，并通过管制和税收窒息了个人的创造力，同时还压制批评性的意见。腐败四处弥漫。这种方式使得像坦桑尼亚和缅甸这样的国家陷于贫困，其结果既不是民主制度也不是经济发展。

权威主义政权的民主化

从1974年以来，数十个国家放弃了权威主义或极权主义体制而转向民主体制。现在，世界上有约半数的国家至少是准民主制的。民主制的扩张从最初的二十多个国家——主要是它早期扎根的西欧和北美——变成一个主要的学术话题。一份不错的新季刊《民主杂志》诞生于1989年，它致力于解释和鼓励民主的扩展。

看起来有两种类型的政权为最近一波民主化浪潮作出贡献：热衷于强劲经济发展的权威主义政权和一些垮台的经济落后的共产主义政权。高速发展的体制——像智利、韩国和中国台湾——在政治上是权威主义，但发展出一个主要操纵在私人手里的市场经济。就像一个独裁者所说的："我关心政治，你们只管继续做各自的买卖。"重商政权实行宏观经济政策（健全通货、低通货膨胀、充足的贷款资金）并打入世界市场。经过一段时间，发展了的经济开始使整个社会向民主方向转变。一旦国家从贫穷发展到中等收入水平，它们就为稳固的民主做好了准备。（参见第2章的"现代化理论"。）民主很少能在贫穷国度里持续下去——印度是个极大的例外——它几乎总是在中等收入或更高的国家里运作。

关键概念 

民主为什么失败？

在一个国家的政治生活中民主可能会来得太快。正如我们在第2章讨论

“现代化理论”时指出的那样，稳固的民主会出现在至少中等收入的国家，因为它们拥有庞大的、受过教育的中产阶级。穷国的人更关心生存而不是民主。在 2004 年联合国对拉丁美洲所做的调查中，多数人都说他们宁愿要一个能让大家有饭吃的独裁者而不要一个无法做到这一点的民选领导者。中产阶级带来中庸、宽容，并且认识到没有什么是一劳永逸的。没有这些，选举就会破坏民主，就像最近在海地、俄罗斯和津巴布韦看到的那样。

民主转型是微妙的，最好是缓慢而逐步地发生，如同英国在 19 世纪通过一系列改革法案所做的那样。有代表性的是，在民主的最初几十年里，只有境况较好的人才能参与，这种模式叫做辉格民主[1]。（在美国，这种情况直到 1828 年杰克逊当选才结束。）一旦大量平民突然获得选举权，体制可能会崩溃。刚被赋予选举权且不懂世故的选民经常会为煽动家[2]过分和极端的许诺所倾倒，这些煽动家们提供简单的解决方案的目的是骗取选票。他们可能发誓要“分享财富”或者提倡强烈的民族主义或宗教原教旨主义。阿根廷的庇隆、塞尔维亚的米诺舍维奇和现在的委内瑞拉的查韦斯就是这样。军事政变通常终结他们的统治。如果沙特举行自由选举，很多沙特人会把票投给乌萨马·本·拉登。民主尝试得太快将会导致煽动家、将军或极端狂热者的统治。

为什么会这样呢？首先，经济发展创造了一个庞大的中产阶级，这是民主的基础之一。中产阶级是天生的民主派。他们与这个体制有着利害关系，他们希望改革它而不是推翻它。其次，与中产阶级的规模相关的是教育水平的提高。多数人都是高中毕业，许多人上过大学。他们不再愚昧，而且不会盲从煽动家和极端主义分子的观点。再次，与前面两者相关的是，人们逐步认识到自己的利益并表达出来：多元主义。他们表达商业的、职业的、地方的和宗教的要求。他们能够识别残忍、腐败或低效率的政府，而不愿被当作小孩子看待。最后，市场本身教会公民自立、多元化、宽容以及不要期望过高，所有这些态度都有助于维持一个民主体制。这个政权开始逐步松动，允许批评性言论、多党的结构和最后的自由选举。中国台湾就是这样转变过来的。

---

① 辉格民主：少数人的民主，是早期民主的典型情况。
② 煽动家：用极端和误导的议题煽动大众的政客。

另一个导致新民主体制的趋势——一些垮台的共产主义政权又如何呢？在这里，经济与这个过程也有很大关系，但却是在消极的意义上。糟糕的经济行为和缓慢的发展速度，特别是跟西方和高速发展的国家比较时，使得相对自由的共产党人，如戈尔巴乔夫，试图改革这个体系。他们知道自己落在了后面，特别是在重要的高技术领域，他们认为可以通过把自由市场的因素引入与之不同的社会主义经济来激活这个体系。但最终改革的意愿转变成系统的崩溃。

从独裁统治废墟中建立起来的国家能够建立持久的民主制吗？伊拉克会吗？迄今为止，中欧的前共产主义国家（波兰、捷克、匈牙利和其他国家）这样做了。然而，你再往东和往南，民主大业仍未完成。市场体系对俄罗斯、乌克兰、乌兹别克斯坦和其他国家的人来说是奇怪的，更是可怕的；的确，从统制经济向市场经济的转变造成了极大的困苦。有些从来不知道民主的选民转向许诺恢复稳定和薪水的权威主义人物。普京总统威吓或拘押反对派，而大多数俄罗斯人却支持他。俄罗斯的政治文化偏爱强人统治。总统权力极大并且能够靠政令来统治，国家杜马（议会）软弱无力并且听命于总统，私有化让少数人撑死而其他人却饿死，多数大众传媒重归国家的控制。有些人把这叫做盗贼统治①，而这在世界上还并不少见。

民主并非易事。它是复杂的、细微平衡的体系，有赖于在一个拥有庞大的、受过教育的中产阶级的市场经济和多元主义传统的条件下得到最好发展的政治文化。民主的态度需要几个世纪的宗教和哲学的发展来准备。伊拉克缺乏这些条件。即使最终伊拉克和其他任何国家能够转向民主，但都需要时间。大多数学者都期盼着，就像对民主和平论②的强烈支持，认为没有哪两个民主国家会发生战争。如果这是真的话，一个更为民主的世界就意味着更为和平的世界。

案例研究

伊拉克的民主？

伊拉克是英国人在1922年把三个前奥斯曼帝国的行省组合起来人为创

① 盗贼统治：由小偷来统治，用于嘲讽和玩笑。

② 民主和平论：认为民主国家不会相互交战的理论。

建的新国家。它的各个组成人群之间相互并不喜欢对方。60%的伊拉克人是什叶派穆斯林，在整个阿拉伯世界他们是被压制、被怀疑的少数派。萨达姆·侯赛因通过他的逊尼派阿拉伯人（占人口的 20%）来进行统治，并且杀害了成千上万的什叶派人士。在 2003 年获得解放之后，什叶派立即要求大选，并在 2005 年年初赢得选举。很多人担心什叶派现在会报复逊尼派，内战一触即发。在伊拉克北部，库尔德人（大约 20%）属于逊尼派但不是阿拉伯人，希望在一个强大的联邦体制下实行自治。只有库尔德人拥有一些民主的经验。

任何统治伊拉克的人都必须有意愿而且有能力压制武装的种族和宗教群体，这些群体想要接管权力或脱离出去。如果统治者真的实施人权和民主，他们很快就会被推翻。要注意大部分伊拉克的邻居都是独裁体制，有些还比较野蛮。萨达姆的存在不是偶然，而是即将分崩离析的桀骜不驯的国家的产物。好人统治不了像伊拉克这样的国家。

具有讽刺意味的是，2005 年成功的伊拉克大选可能导致强制性的统治，这次在台上的是什叶派。许多逊尼派穆斯林因为对美国轰炸他们在佩鲁贾的恐怖组织总部感到愤怒，拒绝参与这次大选。选举的真正目的是要产生一个大多数公民觉得能够代表自己的合法政权来平定局面。伊拉克的选举平息局势了吗？选举并非在哪个地方都起作用，它们需要经济、教育和政治都有很大发展的稳定国家。把民主强加给一个没有准备好的国家只会让它转向独裁统治。

关键术语

民主　全民公决　代议制民主　授权　受托人　大众传媒
精英　多元主义　利益集团　极权主义　等级制　权威主义
辉格民主　煽动家　盗贼统治　民主和平论

关键网址

政党及其民主倾向

www. agora. stem. it/elections/parties. htm

民主杂志

www. press. jhu. edu/journals. jod/

伊拉克

www. megastories. com/iraq/

希特勒

www. historyplace. com/worldwar2/riseofhitler/index. htm

自由之家民主排名

www. freedomhouse. org/

公民不服从

www. kids-right. org/philosop. htm

参考文献

Carothers, Thomas. *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment, 2004.

Colomer, Josep M. *Political Institutions: Democracy and Social Choice*. New York: Oxford University Press, 2001.

Crick, Bernard. *Democracy: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press, 2003.

Crotty, William J., ed. *The State of Democracy in America*. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2001.

Dahl, Robert A., Ian Shapiro, and Jose Antonio Cheibub, eds. *The Democracy Sourcebook*. Cambridge, Ma: MIT Press, 2003.

Gerard, Alexander. *The Sources of Democratic Consolidation*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002.

Gill, Graeme. *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process*. New York: Palgrave, 2000.

Grugel, Jean. *Democratization: A Critical Introduction*. New York: Palgrave, 2002.

Linz, Juan. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.

Lipset, Seymour Martin, and Jason M. Lakin. *The Democratic Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 2004.

Olson, Mancur. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books, 2000.

Overy, Richard. *The Dictators: Hitler's Germany, Stalin's Russia*. New York: Norton, 2004.

Rabb, Theodore K., and Ezra N. Suleiman, eds. *The Making and Unmaking of Democracy: Lessons from History and World Politics*. New York: Routledge, 2002.

Sharansky, Natan. *The Case for Democracy: The Power of Freedom to Overcome Tyranny and Terror*. Boulder, CO: Public Affairs, 2004.

Shlapentokh, Vladimir. *A Normal Totalitarian Society: How the Soviet Union Functioned and How It Collapsed*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2001.

第 6 章

政治意识形态

思考题

● 是否能够真正摒弃意识形态而完全是实用主义呢?

● 古典自由主义是如何转变成为美国的保守主义的?

● 现代自由主义与社会民主主义有多接近?

● 列宁使马克思主义发生了什么变化?

● 为什么民族主义会成为最强烈的意识形态?

● 法西斯主义的基本要素是什么?

● 意识形态还能吸引今天的学生吗?

● 意识形态化的政治能否完全消除?

小布什政府的任职提名和所推行的政策提醒我们,

政治意识形态[1]在美国依然存在。一些共和党人用他们所称的“保守主义”来解决从经济到能源的一系列问题。他们当中大概没有多少人意识到，自己其实是古典的“自由主义者”，奉行的是两个世纪前亚当·斯密将政府排除出经济领域的信条。小布什政府中的其他人则是新近产生的“新保守主义者”，要求扩大联邦政府的权限。这种“大政府型的保守主义”在外交政策方面尤其盛行，主张拓展美国的单向干预，以确保国家安全和民主的传播。伊拉克问题就是新保守主义政策的产物。传统的共和党保守派人士是不喜欢这些新保守主义者的。实用主义[2]的美国仍旧是非常“意识形态化”的。

何为意识形态?

一种意识形态源自这样一个信念，即事物能够比现在的状态更好；它基本上是一个改造社会的计划。正如安东尼·唐斯（Anthony Downs）所言，意识形态是“一种关于美好社会的文字幻象，一种建构此种社会的最终手段”。政治意识形态与政治科学不同，它不是以平和的、理性的态度来理解政治系统，而是承诺要改变政治系统。（古典的保守主义或许是个例外，它努力使系统不致转变得太快。）（意识形态）理论家[3]是拙劣的政治学者，因为他们混淆了意识形态语言中的“应该”（should）、“应然”（ought）与政治科学中的“实然”（is）。

在政治生活中，意识形态与“运动”、“政党”或是“革命”等紧密联系在一起。为了奋斗并承受牺牲，人们需要意识形态的激励，需要某些东西成为信仰的对象。美国人有时对此感到难以理解。他们看重的是调和与实用主义，无法理解意识形态在当代世界拥有的巨大能量。“我们的”越南人（南越人），与越共（北越人）在外表上并无区别，前者还有着更好的武装。但是在紧要关头，那些拥有坚定信念——一种将马克思、列宁、毛泽东糅合在一起的强烈的民族主义和反殖民主义——的北越人战胜了缺乏信念的南越人。我们往往忘记了，两个世纪前的美国人也是非常意识形态化的——为约

---

① 意识形态：相信社会可以通过遵循特定的教义而得以改进的信仰体系，通常以“-ism”作为后缀。

② 实用主义：完全不按照理论或意识形态来行事的态度。

③ 理论家：对某种意识形态充满激情的人。

翰·洛克和托马斯·潘恩笔下关于自由、自治的激情所感染——打败了强大的、装备精良的英国人和从德国招募的黑森雇佣兵（他们并没有卷入战争的合适理由）。现在，我们被伊斯兰主义这种新的意识形态弄得昏头转向。学习是要付出代价的。

意识形态从不按其拥护者所宣称的那样精确地运行。某些是丑恶的失败尝试。所有的意识形态都包括一定的满怀希望的思考，但是经常在现实面前土崩瓦解。理论家宣称他们可以使世界变得完美；然而现实是非常不完美的。斯密的古典自由主义的确对19世纪的经济增长贡献良多，但是它仍然带来了巨大的财富不平等和周期性的经济萧条；现在，它已经被改造成为当代自由主义。所有的意识形态，当用其实际表现来衡量时，都程度不同地存在着缺陷。它们应该加入其他的补充性内容。

主要的意识形态

古典自由主义

按照耶鲁大学的沃特金（Frederick Watkins）的说法，1776年应被称为“意识形态诞生之年”，这并非只针对美国革命而言。在那一年，苏格兰经济学家亚当·斯密出版了《国富论》，为古典的“自由放任”经济学奠定了基础。斯密认为，国家的真正财富不是金银的总量增加，而是其国民创造的商品和服务的数量。他驳斥了早期的重商主义（mercantilism）观念，后者认为国家富裕的标准是金币的数量。西班牙通过对“新世界”的掠夺获得了大量贵金属，但国家却变得越来越贫穷。在路易十四之前的法国，也一直都遵循着重商主义的政策，通过实行计划、垄断补助、津贴、关税和其他形式的贸易管制来实现政府对经济的监管。

斯密令人信服地说明，这不是实现繁荣的途径。政府干预会阻碍经济的增长。如果你给予一个企业以制造某类产品的垄断权，你就取消了竞争，取消了它以更低价格来制造新产品的动力。经济将由此走向停滞。如果你以关税来保护国内企业，你就取消了国内制造商生产更好、更便宜产品的动力。把政府排除出经济领域，让经济自行运转（法文是 laissez-faire），才会真正地促进繁荣。

没有政府监管的自由竞争是否会造成混乱？斯密说，不会的；市场自身会规制经济的运行。有效率的生产商会取得发展，而无效率的生产商会被自然淘汰。供给和需求决定着价格，这要比任何政府官员都灵。在自由市场中，一只"看不见的手"约束、修正着经济运行。如果人们希望得到更多的某类产品，厂商就会增加产量，新厂商也会进入该领域，国外生产者也会带来他们的产品，抑或三者兼有。"看不见的手"——实际上是追求自身利益的无数个体的理性计算——在宏观上对经济进行调节而不需要政府的帮助。

这种意识形态被称为"自由主义①"，它来自拉丁语中的"自由"（liber）一词：社会应当尽量从政府干预中摆脱出来。托马斯·杰斐逊恰当地总结道："管得最少的政府是最好的政府。"美国人把古典自由主义视为在水中游弋的鸭子，它很适合充满激情的、热爱自由的人的需要，他们拥有足够的扩展空间。经济领域之外的自由同样适合美国人，政府也不应该干预宗教信仰、出版和言论自由。

或许你会认为，这里所谈论的自由主义，实际上是今天美国人所称的"保守主义"。这是正确的。在19世纪晚期，自由主义开始转变成为"现代自由主义"，我们叫它保守主义，以下要对它进行讨论。为使术语更为直接，应该把前述斯密的思想称为"古典的自由主义"，以与现代自由主义相区别。

经典论述

意识形态的起源

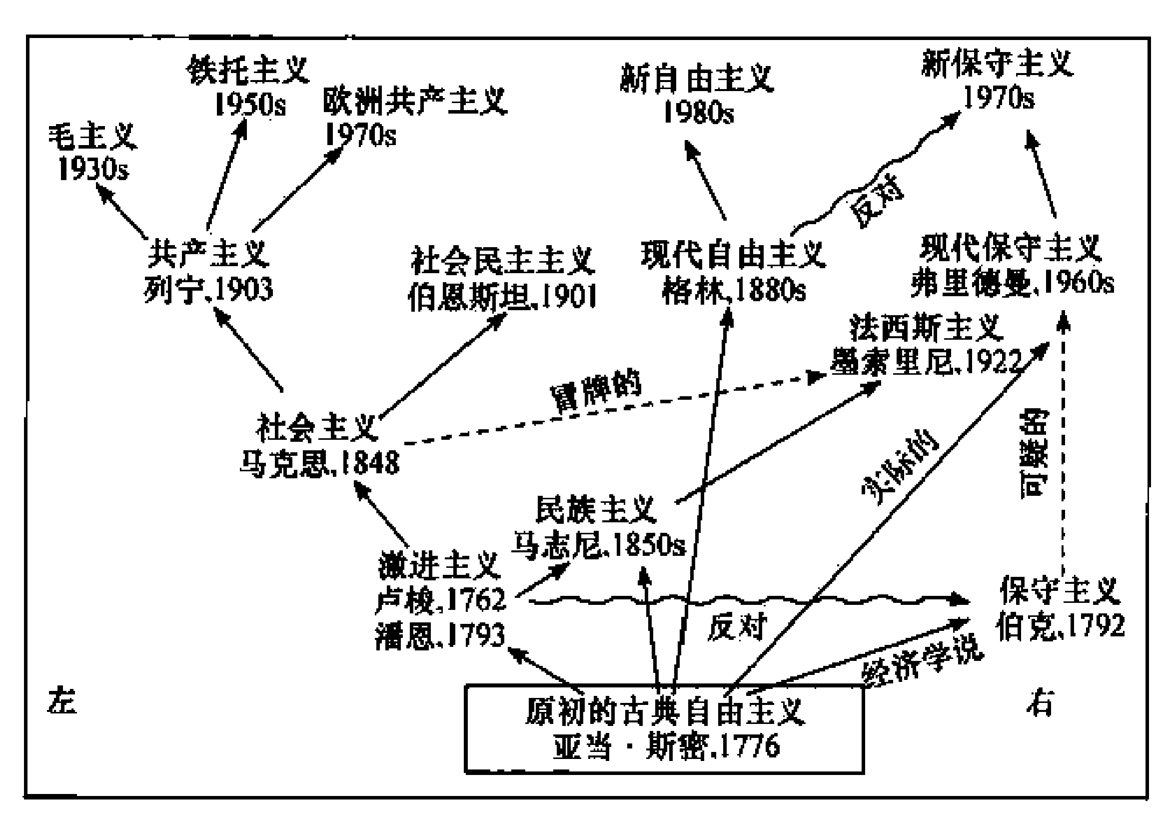
许多意识形态植根于第2章所讨论的政治理论。古典自由主义可以追溯到17世纪的英国哲学家洛克，他强调个人的权利、财产和理性。共产主义可以追溯到18世纪晚期德国哲学家黑格尔，他强调一个社会的所有组成部分：艺术、音乐、建筑、治国方略、法律等，都紧密结合在一起，是内在理性的具体表达。

不过，哲学家的理念在此被简单化和大众化了。理论家需要的是行动的计划，而不是抽象的理念。例如，马克思——"把黑格尔颠倒过来"——使经济成为决定一切的内在理性。大多数意识形态都有着经济方面的内涵，因

① 自由主义：由亚当·斯密所创立，要求政府不干预经济的意识形态；在美国演变成为保守主义。

为经济能够推动社会的发展。列宁在此后又“把马克思颠倒过来”，把他的理论应用于一个马克思曾表示怀疑的落后国家。毛泽东则把列宁的理论应用于一个更加落后的国家，并使其与现实更加切合。

一种意识形态逐渐衍生出其他的意识形态（参见下面的图示）。从斯密的古典自由主义开始，我们能够看到它是如何向“左”衍生出激进的社会主义、共产主义的分支；同时，也能够看到它是如何向“右”衍生出保守主义的分支。



相互关联的意识形态：主要思想家和出现的时期

关键概念

意识形态的分类

意识形态可以进行分类——也许是过度地简化——就像 1789 年法国国民会议里从左至右的光谱式排列那样。当时，为使持相似政见的代表聚合在一起，同时避免强硬的政治家间形成互斗，在半圆形的座位里，保守派（支持君主制）坐在发言席的右侧，激进派（主张全盘抛弃旧制度并渴望自由、平等、共和）坐在发言席的左侧，持折中态度的人（只支持一定程度的变

革）坐在他们中间。

自此，我们把他们的意识形态继承人叫做“左派”、“右派”和“中间派”，即使其具体的观点已经发生改变。现在，左派热衷于平等、福利项目、政府对经济的必要干预。右派强调个人的原初状态和私有经济行为。中间派则把二者的观点予以综合和折中。稍微有些倾向性的人被称为“中左派”或“中右派”。瑞典的政党就很像这么一个从左至右的光谱：一个小的共产党；一个大的社会民主党；中等规模的中间党（以前的农民党）、自由党、基督教联盟和保守党。

古典保守主义

同样地，我们也应该把18世纪晚期诞生的伯克（Edmund Burke）的思想，叫作“古典的保守主义”，因为它与现代保守主义存在着诸多分歧。伯克了解斯密的理论，赞同自由市场是最好的经济体系。他同样反对派遣军队去镇压美国殖民地的起义；毕竟，美国人只是想从英国那里重新获得失去的自由。就此而言，伯克像是一个自由主义者。

不过伯克强烈反对的是，以革命方式将自由主义理念应用于法国。在那里，受哲学家卢梭和美国革命新传播的潘恩思想的影响，自由主义变成了激进主义。事情通常如此，适用于某地的某种意识形态，应用于另一不同环境时就会发生扭曲。把自由主义用于美国是容易的。一旦英国人和他们的托利党（Tory）同情者被清除，就没有什么障碍了。但是在法国，一个庞大的贵族阶层和受国家支持的罗马天主教会将失去很多东西。革命者试图用断头台来解决问题，并废除了所有的既定制度。

伯克警告说，这是一个可怕的错误。自由主义使人类理性有了太多的自信。但其实人们只是部分理性的；他们同样具有非理性的激情。为控制人类的非理性，社会经年累月地演化、发展出传统、制度及道德标准，诸如君主制和教会。伯克认为，将这些全部打碎，人类的非理性冲动就将导致无序和混乱，反过来又将产生比革命者推翻的制度更坏的专制。在他于1792年写的《法国大革命反思录》中，预言法国将要陷入军事独裁。结果1799年，拿破仑便上台了。

伯克指出，现存的制度和传统不可能都是糟糕的，因为它们是千百年来

屡次得到验证的结果。人们对它们已经习惯了。最好的方式是予以维持或"保留"（保守主义[1]由此而得名）。它们虽然不完美，但是有用。这并不是说，事情就应该永远不变。当然应当改变，但只能是渐变，让人民有一段适应的时间。他写道："一个国家，如果没有变革的手段，也就没有保守的手段。"

从以下意义上来说，伯克是一位重要的思想家：他使我们发现了人类行为中的非理性因素；他看到了制度与生物体一样，随着时间的流逝而成长、调适。最重要的是，他看到革命易于带来灾难性的后果，因为社会无法在瞬间按照人类理性的命令得以重建。尽管伯克的思想被称为"反意识形态的"——它要扑灭席卷法国的激进主义浪潮——仍具有巨大的力量。他对信仰、传统、道德的强调，为现代保守主义者所继承。他对运用理性来解决社会问题的怀疑，在珍妮·柯克帕特里克（Jeane Kirkpatrick）（里根政府驻联合国大使，一位政治学者）那里引起共鸣。她发现，左派总是预期事情会变得更好，然而事实是，暴力颠覆使事情变得更糟。保守主义在当代思潮中仍具有很强的生命力。

现代自由主义

斯密初创的古典自由主义又如何呢？到了19世纪晚期，情况已经很明显，自由市场并不像斯密所想的那样可以自我约束。竞争是不完全的，厂商倾向于操纵市场——斯密自己也曾予以警告过。市场中存在着两极分化的趋势：垄断。经济体系产生了相当数量的处于可怕的贫穷境地的下层民众（狄更斯曾经有过描述）。阶级地位从某种意义上来说是遗传性的：上层阶级的孩子们受到良好的教育，与此相关的权利也使他们一帆风顺。周期性的经济危机尤其伤害了穷人和工人阶级。自由放任的社会出现了不少问题。

在19世纪80年代，英国人T. H. 格林（Thomas Hill Green）对自由主义进行了反思。在他看来，自由主义的目标是一个自由的社会。但是当经济增长驱除了自由时，情形又当如何？古典自由主义者对"契约"（在没有政府监督的情况下，由取得共识的政党达成的协议）非常重视：如果你不同意，就无须接受它。但是如果两个政党的谈判权力是相当不平等的，就像一个富有的老板和一个贫穷的求职者那样，又当如何？后者果真拥有接受或拒

---

[1] 保守主义：要求最大限度地维持既有体制的意识形态。

绝一份工资非常低的工作的自由选择权利吗？古典自由主义认为，任其发展好了，工资会自动达到一个合适的标准。但是如果工资低于最低生活线呢？格林认为，这时政府就应该参与进来。在这种情况下，政府不是在“侵犯自由”，而是在保护弱者。不再是完全消极意义的“表象性自由”（freedom from），而应该是某种程度的积极的“指向性自由”（freedom to）——格林称之为“积极的自由”（positive freedom）。政府的干预是为了确保民众拥有足够的自由。

古典自由主义把政府从市场中驱除出去；现代自由主义[①]又将政府引了回来，这一次是为了保护公民，使之避免经济体系中某些时刻存在的不公平。现代自由主义者主张的是对工资和工作时间进行立法、组织工会的权利、失业与健康保险、改善受教育的机会。为此，在富人和工人之间，他们更愿意对前者课以重税。这就是我们所言的 20 世纪的美国自由主义，威尔逊、罗斯福和肯尼迪的自由主义。古典自由主义的一支今天仍然存在，那就是对言论和出版自由的强调。

现代保守主义

自由主义的其他分支呢？那些拥护斯密创造的“最小政府”教义的人呢？他们仍然很活跃，只是我们改称之为“保守主义者”。（在欧洲，他们仍然自称为自由主义者或新自由主义者，这更让美国人感到困惑。）美国的保守主义者从诺贝尔经济学奖得主弗里德曼（Milton Friedman）那里受惠良多。弗里德曼主张，自由市场仍然是最好的路径，斯密原初的教义是正确的，政府的干预无论在何处都会把事情弄糟。英国的撒切尔夫人和美国的罗纳德·里根试图在 20 世纪 80 年代复兴这种古典自由主义。结果是复杂的，大部分尝试并不成功。

现代保守主义同样从伯克那里继承了对传统的关注，特别是在宗教领域。美国的保守主义者希望在公立学校中引进祈祷仪式，用立法制止流产，支持创办私立和教会学校。他们依然一以贯之地反对妇女和同性恋者的特别权利。所以说，现代保守主义是斯密经济学思想和伯克传统主义观念的混合体。

---

① 现代自由主义：拥护政府为修正经济和社会弊病而进行干预的意识形态，即当代美国的自由主义。

马克思主义的社会主义

尽管自由主义（古典的变异）占据了19世纪思潮的主流，但一股针对毫无节制的资本主义制度的批判潮流也影响深远。与格林不同，一些批判者不相信少许的改良就已足够，他们要求推翻整个资本主义制度。这就是社会主义者，其思想领袖就是马克思（在第2章中已经讨论了其复杂的理论）。马克思的作品不是学者风格的，它的主要目的是为了推动革命。在他发展出宣告资本主义灭亡的深奥理论之前，他就一直对"布尔乔亚"心存憎恶。马克思理论的最初纲要出现于1848年《共产党宣言》这本小册子，大致可以这样来概括："无产者在这个革命中失去的只是锁链。他们获得的将是整个世界。全世界无产者，联合起来！"马克思参与组织了欧洲第一个社会主义政党。

案例研究

为什么资本主义没有崩溃？

在马克思的理论中，关于资本主义的学说是一个永恒的难题，也是最有缺陷的地方。与他的预言相反，资本主义并没有崩溃。马克思认为，1870—1871年的法国巴黎公社是最早的无产阶级起义（事实并非如此）。的确，在19世纪90年代和20世纪30年代，资本主义经历了好几次大的萧条，但是它总能够恢复平衡。现在，它比以前更为强大。

马克思至少在以下几个方面产生了失误。首先，他没能理解资本主义的弹性和适应能力。老的企业破产了，但是新的又不断产生。想想看，如果你在20世纪60年代，试图向比尔·盖茨和他的微软公司解释这些理论，他们肯定不会相信你。资本主义很少在一个方面固守下去，这是一个处于不断变动的系统。第二，马克思没能理解资本主义并不仅仅是一个体系，它有很多子系统：美国、法国、新加坡、日本的资本主义都完全不一样。当理论被置于意识形态的框架里时，马克思把资本主义的诸多现实存在简化为一种观念。缺乏反思能力的追随者们仅仅局限于从字面上理解他的理论。

马克思的《资本论》是一部分析资本主义为什么应当被无产阶级所推翻的庞大论著。紧接着就是社会主义的降临，那是一个公正的、生产极大丰富、没有阶级差别的社会。然后，在工业化生产水平达到相当高度的某一阶段，社会主义将进入共产主义，那是一个完美的、没有警察和货币，甚至没有政府的社会。商品是如此丰富，人们可以各取所需。不再有私有财产，也就无须警察的存在。由于政府只是一个阶级统治的工具，因此当阶级分化消失后，政府也无存在之必要，它将“逐步消亡”。共产主义成为超越社会主义之上的理想社会。

马克思关注于资本主义的缺陷和功能失调，但他从未对社会主义应当如何作出详细描述。他只是提出，社会主义将比资本主义优越很多，至于具体的内容他没有提及。这就使社会主义思想家们给出了多种多样的关于社会主义的观念，并且都宣称是马克思的真正思想。包括社会民主党比较温和的“福利主义”，无政府—工团主义（把一切都可以包容进来的组织），列宁和斯大林的高度集权及托洛斯基对他们的修正，毛泽东的不破不立的永久革命论，铁托的实验性的分权体系等。

社会民主主义

在 20 世纪初，信奉马克思主义的德国社会民主党（the German Social Democrats，SPD）成为德国最大的政党。马克思并没有过多考虑欧洲大陆的政党和工会；他相信资产阶级政府会轻易地镇压它们，它们至多只是激烈的革命行动的训练场。但是德国社会民主党取得了胜利，其成员在议会和地方政府的选举中获胜，其工会开始赢得更多的工资和更好的工作条件。一些人于是认为，工人阶级无须革命就能达成目标。既然有了选票，还要子弹干嘛？

伯恩施坦（Eduard Bernstein）发展了这种观点。他在《进化论社会主义》（1901）一书中指出了无产阶级真正需要的目标，并得出结论说，马克思关于资本主义崩溃和革命的理论是不正确的。改良为无产阶级赢得了实实在在的收益，它同样可以产生社会主义。由于对马克思主义所作的修正，伯恩施坦得到了“修正主义[1]者”之名，从一开始就遭到正统马克思主义者的

[1] 修正主义：对于意识形态或历史观的改变。

贬斥。在命运多舛的魏玛共和国（1919—1933）年代，社会民主党放弃了武装斗争，与自由派和天主教徒一起努力拯救民主制度。虽然遭到纳粹的迫害，但它在二战后重又复兴，并在 1959 年与所有的社会民主主义[1]政党一样，在实质上完全放弃了马克思主义。当许多国家的社会民主主义者调整了他们的位置后，发现自己可以赢得越来越多的选民。他们转变成为“中左”性质的政党，不再要求进行革命。

那么，现在的社会民主党代表着什么呢？他们已经放弃了企业国有化主张。在瑞典，只剩下 10%的企业属于国有，并且保守主义者在很早以前就试图使它们避免走下坡路、产生新的失业。瑞典社民党首相帕尔梅（Olof Palme）声称，“如果企业的基本目标是增加产量，在新的市场中赢得成功，为雇员提供好的工作，它们必须无所畏惧。在社民党执政的这些年中，瑞典的企业获得了从未有过的增长”。取代企业国有化的是，社民党人运用福利手段来改善民众的生存环境：失业和医疗保险、数量庞大的救济金，以及食品和住房补贴。社民党政府变成了福利国家。对于他们来说，称之为福利主义似乎比社会主义更为贴切。

缺陷在于——事情总有那么一点不如意之处——福利国家耗资巨大。为了支付这些福利手段，税收增加了。在丹麦和瑞典，税收占据了国内生产总值的大部分，这正是保守主义经济学家弗里德曼所警告过的。在这些税收压力下，不久你就毫无选择如何生活的自由。在福利方面，美国的自由主义者与社民党人是非常接近的。我们的民主党左翼，在意识形态方面与欧洲社民党的中间派存在着相当的一致性。

共产主义

当社民党人变成改良主义者和福利主义者时，少数的正统社会主义者仍与马克思保持一致，成为共产主义者。在这种转化中，起关键作用的是一位俄国知识分子——列宁。他使马克思主义发生几大重要的转变，创建了马克思列宁主义学说，这是共产主义[2]的另一名称。

帝国主义　在 19 世纪，许多俄国知识分子憎恶沙皇制度，认为马克思

① 社会民主主义：社会主义的温和形态，强调福利政策而不是对企业的国有化。

② 共产主义：与列宁式组织结合成全能主义政党的马克思主义理论。

主义是一种可以推翻该制度的理论。具有讥讽意味的是，马克思认为他的理论只适用于高度发达的资本主义国家，而不是落后的俄国，那里资本主义才刚刚开始。大部分时间在瑞士流亡的列宁，对马克思主义进行了改造，以使其适用于落后的俄国。他提出“经济帝国主义[①]”的理论，这是一套从德国革命者罗莎·卢森堡（Rosa Luxemburg）和英国经济学家 J. A. 霍布森（J. A. Hobson）那里借用过来的学说。这些思想家们都在困惑，为什么在发达的工业化国家里没有发生马克思所预言的无产阶级革命？他们认为答案在于，资本主义通过在海外殖民地扩张，剥削那里的原材料、廉价劳动力和新的市场，使自身得以成功地转化了。通过变成帝国主义，资本主义就赢得了一个短暂的喘息期。国内市场不能完全吸纳资本主义的产品，所以它必须拓展海外市场。从殖民地得到数量巨大的利润后，母国就能够多支付一些给工人阶级，使他们走向改良而不是革命。

列宁认为，帝国主义的扩张之路是不平衡的。某些国家，如英国和德国，高度发达；但是那些刚刚发展出资本主义的国家，如西班牙和俄国，则是脆弱的。在整个国际资本主义体系中，新兴的工业化国家整体上处于被剥削的境地。那里，革命的狂潮能够燃发光明；它们是帝国主义链条的“薄弱环节”。因此，革命将会在落后的国家爆发，然后波及发达国家。帝国主义国家高度依赖于殖民地，一旦割断与殖民地的联系，它们必将瓦解。列宁更进一步地指出，第一次世界大战就是帝国主义列强为主宰全球经济而激发的冲突的结果。

列宁成功地将马克思主义的关注点从单个的资本主义国家内部转向资本主义国家之间，这使马克思所说的无产阶级联合起来反对资本主义的革命，转变成为被剥削国家反对帝国主义列强的革命。马克思自己恐怕没有做过这样的论证。

组织 列宁真正的贡献是他对组织的关注。面临沙皇秘密警察的尾随跟踪，列宁认为俄国的社会主义政党不可能像其他政党那样——庞大、公开、努力赢得选举；相反，它必须是小规模的、秘密的、由职业革命家组成，在统一的指挥下被严密地组织起来。1903 年，俄国社会民主工党围绕这一问题而发生分裂。在党的布鲁塞尔大会上，列宁在党内赢得足够的支持，得到 51 位代表中的 33 票。列宁把他的派别叫做“布尔什维克”（俄语中指“大多数”），而反对者——那些拥护温和路线、要求政党公开化的人——叫做“孟什维克”（少数）。1918 年，布尔什维克把党名改为“共产党”。

---

① 帝国主义：殖民帝国（主要是欧洲国家）的总称，马克思主义的宣传术语。

怎么做

使作品更为紧凑

海明威要求作家“把语言变得干净，入木三分”。如果你把自己的作品删掉一半，那么就会有原来的两倍的简洁。丢掉那些副词、形容词和特别的术语，只保留最核心的。把语意相同的句子合并。问一问自己：在删减文章时，真的把不必要的都丢弃了吗？多用积极、主动的语气，少用被动性的；尽可能用动词替代名词。斯坦利·威克（Stanley Walker）——《纽约先驱者论坛》的地方新闻主任，告诫崭露头角的记者说：“要学习避免使用形容词，努力使用那些有弹性的、跳跃的、通畅的和简短的小动词。”

松散的	紧密的
长时期的政府不作为和官僚主义桎梏倾向于在民众中形成一种冷淡和不参与的政治文化	高高在上的政府和不作为的官僚使民众远离政治

用名词	用动词
德国的选举显示出一股很突出的趋势，那就是选票的集中程度与教派界线相一致。天主教选民倾向于基督教民主党，新教徒则支持社会民主党。	德国的天主教徒倾向于选择基督教民主党，新教徒则选择社会民主党。
占据领导者的角色	领导
获得胜利	取胜

意义相同的两句话	合并后的一句话
联邦选举委员会的数据显示，戈尔在联邦普选中稍稍领先（不到一个百分点）。但同时该委员会也宣布，小布什在选举人团中以4票优势赢得了选举。	联邦选举委员会宣布，戈尔在普选中占据优势，但小布什在选举人团选举中获胜。

被动的语气	主动的语气
普选由戈尔取得胜利。	小布什赢得选举人团选举。

列宁对组织的关注赢得了回报。在第一次世界大战中，俄国陷于一片混乱。1917年3月，一批温和主义者从沙皇那里夺取了权力，但是他们无力统治这个国家。11月，布尔什维克精明地操控了主要城市中兴起的议会（俄文为“苏维埃”），从温和派那里夺取了政权。通过一场残酷的内战并巩固权力之后，列宁呼吁全世界所有真正的社会主义者加入一个在莫斯科控制下的新的国际运动——“共产国际”，或称“第三国际”。世界上几乎所有的社会主义政党都分裂了，它们的左翼加入共产国际，并于1920到1921年间转变成为共产党。自此，社会民主党和共产党之间充满了敌意。

苏联的统治者在多大程度上相信马克思列宁主义呢？他们总是在唱着马克思主义的高调，但是许多观察家认为，他们实际上背离了此种意识形态，只是用它来装点门面而已。苏联从未把其社会定义为共产主义社会——后者即将到来，这是他们的奋斗目标。是我们西方人把他们的国家叫作“共产主义”国家。1961年，苏共总书记赫鲁晓夫鲁莽地对“我们时代的共产主义”作出预言，宣称到1980年就可以实现这一乌托邦。但是结果相反，在1991年底，整个帝国瓦解了。

毛主义和铁托主义　毛泽东于20世纪30年代总结说，中国共产党必须植根于贫苦农民和游击战争之中，这是与斯大林领导权的决裂。通过几十年的斗争，中国共产党于1949年掌握了中国大陆的政治权力。毛泽东追求激进的变革过程，它包括失败了的于一夜之间实现工业化的尝试（1958年的“大跃进”），对官僚权威的彻底摧毁（1966年的“无产阶级文化大革命”），1969年与苏联的全面冲突。1976年毛泽东去世后，冷静的中国领导人把国家从极端路线上拉回来，因为这种极端路线已经严重阻碍了中国的经济发展。

南斯拉夫共产党的领导人铁托（Josip Tito）走的是另一条道路，发展出一种稳健和自由的共产主义。尽管铁托的政党在斯大林名义下与德国作战，斯大林却无法完全控制铁托，于是在1948年将南斯拉夫驱逐出共产主义阵营。在20世纪50年代，南斯拉夫共产党全面改革了它们的制度，主要的做法是分权、非官僚化和工人自治管理，他们希望找到一个位于市场经济和计划经济之间的“中间地带”。南斯拉夫于20世纪80年代遭遇了严重的经济问题。铁托主义[1]或许是对试图在资本主义和社会主义之间走“中间道

[1] 铁托主义：共产主义的温和分权模式。

路”的共产党领导人的一个警告。二者的结合并不稳定，并且只是在铁托的领导下才能得以进行。1980 年铁托去世后，国家立即开始出现分裂，直至 90 年代初成为血流遍地的内战场所。

民族主义

在所有的意识形态中，真正的胜利者——在今天仍居主导地位的——就是民族主义，对于国家的伟大和统一的一种夸大信念。民族主义通常在被外国侵略者占领和压迫时爆发出来。在古巴、巴勒斯坦、伊拉克、越南，还有许多其他国家，一片喧嚣的是“我们不再被别人所统治!”民族主义战胜、也感染了所有其他的意识形态。就这一意义而言，美国的保守主义与民族主义相结合，而中国的共产主义也与民族主义交织在一起。

民族主义萌芽于文艺复兴时期的欧洲君主，他们宣称自己拥有绝对的权力，鼓吹自己王国的伟大和统一。因此，民族主义诞生于国家主权的概念。只是到了法国大革命时代，民族主义才植根于“人民”并强化了作为法国人的情感，认为自己是一个特殊的、先进的群体，注定要有别于欧洲其他国家。当欧洲的保守主义者试图在 1792 年侵略法国时，“武装起来的民族”在瓦尔密阻止了他们；激情洋溢的志愿者战胜了职业军人。充满煽动性的《马赛曲》(法国国歌) 就出现在那一年。拿破仑的军团没有传播开法国大革命的激进自由主义，却使民族主义弥漫整个欧洲。被征服的欧洲国家迅速开始憎恨傲慢的法国占领者。当西班牙人、德国人、俄国人开始驱逐法国人时，他们自己也成为民族主义者。民族主义的基础是对外国占领象征的憎恶，像英国的红斗篷、拿破仑的军团或欧洲的殖民地。它唤醒了 19 世纪的欧洲，并于 20 世纪传播到世界范围内的欧洲殖民地。现在，民族主义在第三世界最为密集。

19 世纪中期，全欧洲的思想家——尤其是德国人和意大利人——都把“民族”定义为绝对的人类价值，将其视为所有善的根源。意大利作家马志尼 (Giuseppe Mazzini) 所唤醒的自由并非个人的自由——那仅仅是自由主义——而是民族的自由。通过使自己从属于民族，个人才能获得真正的自由。比如他认为，教育就必须反复灌输民族感情，把个人主义从人们的内心中驱逐出去。

当某一群体稳定地接受知识分子的领导，设想有一个敌人或“他者”

可以藐视、斗争时，民族主义就诞生了。在20世纪，就是印度人、阿尔及利亚人或印度尼西亚人起来对抗英、法、荷兰等国的殖民政权，为独立而战。民族主义者相信，被别人统治是绝对错误的。因此，波斯尼亚的塞尔维亚人不愿被穆斯林统治，约旦河西岸的巴勒斯坦人不愿被以色列人统治，车臣人不愿被俄罗斯人统治。某些中国人和伊朗人，感到自己曾经被外来的政权所压迫、控制过，就主张执行强硬的民族主义的军事、外交政策。即便是某些加拿大人，出于对美国经济和文化霸权的担忧，也转向了民族主义。

民族主义的一大难题在于，它可能造成经济上的孤立。“我们不能让外国人主宰我们的经济!”民族主义者高嚷着这些口号。但是经济的快速增长需要外国投资和国际贸易。与前述意识形态不同的是，民族主义依赖于激情的渲染。从属于另一个民族的担忧似乎占据了我们心灵的中心。但是我们要斗争、要杀戮的其他族群又当如何?

地区性民族主义 近几十年来，世界上出现了另一种形式的民族主义：地区性民族主义。它要求从既有的民族中分离出来，组成其成员所言的真正的民族。魁北克试图从加拿大分裂出来，西班牙的巴斯克人、法国的科西嘉人、斯里兰卡的泰米尔人都是如此。他们的信念，都建立在对外人统治的憎恨的基础上。

法西斯主义

在意大利和德国，民族主义演变成为法西斯主义①，这是20世纪最为严重的灾难之一。法西斯运动的一个象征，就是穿着统一制服的成员。一战以前，意大利记者墨索里尼还是一个激进的社会主义者，部队服役的经历使他成为狂热的民族主义者。当时，意大利充斥着不满的群众。信奉马克思主义的社会主义者似乎有开始革命的威胁。在那一混乱的岁月，墨索里尼在自己周围聚集起一批古怪的身着黑衣的人群，梦想着清除民主制度、政党政治，建立起严酷的中央集权和纪律控制。这些法西斯分子——从古罗马有关权威的象征（一束树枝中间包着一把斧头）那里借用来的名词（fasces）——憎恨无序的社会状态，希望用强硬的领导来结束这

① 法西斯主义：民族主义的极端形式，带有社会主义和军事至上的色彩。

一切。

1922年，处于混乱包围之中的国王把权力交给了墨索里尼。1924年，墨索里尼把意大利变成一个一党制国家，自己则成为“元首”（Duce）。法西斯分子把自己人安插进每一关键领域，以实现对经济的监控。当时的意大利似乎给人以深刻印象：犯罪很少，涌现出诸多纪念性建筑，稳定的物价，还有他们经常挂在嘴边的“火车正点运行”。然而在表象的背后，法西斯主义的实质是混乱：隐性失业，可怜的经济成就和腐化。

1929年的世界性经济崩溃，使某些人认为法西斯主义就是未来的潮流。德国的希特勒抄袭了墨索里尼的法西斯主义做法，只是让其成员穿上褐色的制服，并且加上了种族主义的内容。对于希特勒来说，德意志民族的任务并不只限于反抗制裁性的、不公正的《凡尔赛条约》，处理魏玛共和国遗留下来的混乱，德意志民族是一个与众不同的高等民族。希特勒并不是德国种族主义的始作俑者，德国种族主义的历史可以追溯到好几代以前，但希特勒超越了前人。德国的种族主义认为，只有一个特殊的白人群体——雅利安人是一切文明的卫士。其中的一支——诺曼人（包括德意志人）则更为优秀。（实际上，同其他欧洲人一样，德意志人也是多民族的混合体。）希特勒认为，高等的诺曼人有被诸如犹太主义、共产主义、资本主义甚至罗马天主教会等“邪恶”力量玷污的危险。这种教义是死亡集中营的源头。

1933年，在一片喧闹声中，希特勒被任命为德国总理，像墨索里尼那样在两年时间里获得了完全的独裁权力。或许大部分德国人的确拥护希特勒。纳粹的“合作”经济使失业率下降，许多工人觉得，他们的境地在国家提供的工作、职业和福利中得到很大改善。毕竟，纳粹的全称是“国家社会主义德国工人党”，但是其中的“社会主义”是个幌子。希特勒的真实目的是战争，一场成就英雄的战争。在短短几年内，希特勒统治了欧洲，使东欧的斯拉夫国家成为德国的殖民地——他称之为“生存空间”（Lebensraum）。在这一过程中，纳粹的死亡集中营杀害了近600万犹太人和相近数目的基督教徒。希特勒疯了吗？很难说。他的许多观念在德国人当中有着广泛的市场，他有上百万狂热的支持者。这不是丧失理智，纳粹证明了民族主义走向狂暴的危害性。

“法西斯主义者”这个名称常常被滥用、误用。一些左派分子把所有他们不喜欢的人都冠以这一头衔。比如西班牙的独裁者佛朗哥（Francisco Franco）很长时间内都被认为是法西斯主义者。但他实际上是一个“传统的

权威主义者"，因为他尽量减少大众对政治的参与，而不是像墨索里尼和希特勒那样去广泛动员。巴西总统瓦格斯（Getúlio Vargas）于1937年建立了一个貌似法西斯主义的"新国家"，但是他只是借用了正在欧洲时兴的某些法西斯主义陈词滥调。美国的三K党有时也被叫作法西斯主义者，但是他们强烈地反对政府的权力，而纳粹和法西斯主义者则崇尚这种权力。在今天的英国、法国、德国和奥地利，那些抵制移民的政党倒代表着一种新的法西斯主义的抬头。

当代意识形态

共产主义阵营的危机

20世纪80年代，共产主义世界出现了一定的意识形态危机。东欧甚至是苏联都不再相信它。在非共产主义世界，左派放弃了马克思主义。几个西欧的共产主义政党主张"欧洲共产主义"，不过那是一个大打折扣的意识形态，要求抛弃集权统治和企业国有化。被预言要走向崩溃的资本主义，在美国、西欧、东亚却得以复兴。许多社会主义领导人发现，自己国家的经济过于僵化、集中，只能削减国家对经济的控制，使自由企业更好地发挥作用。一心进行改革的苏联总统戈尔巴乔夫（1985—1991①）提出了复兴苏联共产主义的三条路径：公开化、经济重建和分权。犹豫不决和半心半意只是使改革加剧了不满，因为现在在苏联可以公开抱怨了。1989年，从东欧开始，非共产主义政党接管了政权。在苏联，选举产生了一个拥有部分自由的议会，开始就变革进行争论。非共产主义的政党和组织也出现了。戈尔巴乔夫仍在犹豫，改革将走多远，走向何处。大幅度经济改革的结果是全面的通货膨胀。1991年，一场失败的政变后，苏联不复存在。

新保守主义

20世纪70年代，美国出现了一种新的意识形态：新保守主义②。它

① 这里不是指生卒年月，而是特指某一时期，书中其他地方也是如此。——译者注

② 新保守主义：从先前的自由派观点转向保守目标和方法的美国意识形态。

主要来自充满幻灭感的自由主义者和左派人士。正如其代表人物克里斯托尔（Irving Kristol）所言，“新保守主义者就是一个自由主义者，为现实所蒙蔽的自由主义者”。他们认为，民主党在不现实的国内改革与和平外交理念方面，已经往左翼走得太远了。新保守主义者尤其反对约翰逊总统在 60 年代中期推行的“伟大社会运动”，它旨在消除美国的贫困和犯罪。某些自由派人士认为，“伟大社会运动”从未有过任何实现的机会，因为越战消耗了大部分资金。但是新保守主义者却说，它运作得很糟，许多项目没有任何实际结果。城市变得更乱，教育标准下滑，医疗补助惊人地昂贵，产生了一个依赖福利的贫困阶层，人们缺乏工作的动力。新保守主义者谈论的，是这些用意良好的自由主义计划所产生的消极的“看不见的后果”。有一点特别使他们恼怒：“积极的歧视性政策”似乎给少数民族在工作方面以更优惠的待遇，有时甚至超过了训练有素的白人。特别是在学术职位的分配方面，“积极的歧视性政策”的确如此。自由主义者、白人、男性教授有时不得不品尝自己酿下的苦药，与黑人、西班牙后裔和妇女共同争夺教席。

许多新保守主义者对 60 年代兴起的极端相对主义感到恐惧。这些简单化的观念——比如“感觉好的就是对的”、“凡事都取决于你自己的观点”、“文化多元主义”——把许多自由派人士变成了新保守主义者。具有讥讽意味的是，一些新保守主义者是此前希望通过强调论点、文化的相对性来拓宽学生视野的大学教授，结果却是，学生变得比启蒙前更加空虚。在小布什政府中，有着较高社会地位的新保守主义者拥护伊拉克战争，既是为了保卫美国利益，也是想把穆斯林世界变成民主阵营，以消除恐怖主义。许多传统意义上的共和党保守主义者，虽然不喜欢远隔大洋的“十字军东征”，也与新保守主义者在此问题上取得部分的一致。

自由至上主义

从 20 世纪 60 年代开始兴起一种新的意识形态，由于太过自由化而变成保守主义——或者反过来说也可以。自由至上主义①大致可以追溯到亚当·斯密，主张在任何方面都取消政府的干预。这或许只是在重复里根的论调。

① 自由至上主义：主张收缩所有的政府权力以确保个人自由的美国意识形态。

他们指出，现代保守主义者主张自由经济、对个人自由的约束，而现代自由主义者则主张有限制的经济和个人的自由。为什么在这两个领域不可能同时拥有自由呢？自由至上主义者反对补贴、官僚机构、税收、对国际贸易的干预以及“大政府”本身。就此而言，他们继承了一个非常古老的美国传统，并由此而获得声望。尽管目前还没有自由至上主义的候选人赢得选举，但他们在华盛顿的卡托研究中心已经成为一个不容忽视的思想库。

女权主义

20世纪60年代的新生活产生了一批女性作家。到了70年代，妇女运动在美国和西欧已经成为一种政治力量。女权主义[①]作家认为，妇女的报酬比男性要少，难以升到高级职位，在心理上和生理上为男性所奴役，得不到银行贷款和保险，依然处于“二等公民”的地位。

她们指出，问题的核心是一种心理上的感觉。男性和女性的“性别角色”是外部强加的，并没有生物意义上的关联。男孩子们被教导要坚强、主动、竞争、“强壮”（macho，西班牙语）；而女孩子们则被教导要温顺、从属、依附、有“女人味”（feminine）。这种性别的差异几乎完全是后天习得的，是由父母、“父权社会”的学校教育强加的。这些能够被改变。通过在幼儿期的适当培养和教育，男性可以变得温顺，女性也可以更加有主见和自信。

女权主义者发起了“意识觉醒”类的组织，强烈反对大男子主义。女性主义逐渐产生了影响力。不少老板能够给予女性一个较为公平的机会，有时比男性雇用的数量还多；妇女开始上升到高层管理职位（尽管能到公司顶层的仍是极少数）。女性在结婚后仍然参加工作，这已经成为一种规范。丈夫们也经常帮着做家务，照看孩子。

然而在政治上，女权主义者尚未达到她们的全部目标。关于两性平等的宪法修正案没能在国家中获得通过。在获得平等的对待方面，似乎不应考虑性别的因素。反女权主义者，有些还是保守的妇女，认为这一修正案会夺去妇女在法律许可范围内的特权与保护，会让女性成为应征入伍的对象，甚至

---

① 女权主义：要求女性达到心理上、政治上和经济上平等的意识形态。

可能带来不分性别的卫生间。尽管有这些阻力，妇女们还是知道有一个途径可以使她们得到更多的政治权利——选举。在 1980 年的大选中，出现了明显的“性别鸿沟”。现在，拥护民主党的妇女要比男性多。

环保主义

同样是在 20 世纪 60 年代，环保主义①也开始在发达工业国家广为流行。经济发展很少注意到对环境造成的破坏，任何形式的增长都被认为是好的：“自然资源取之不竭。”煤矿、工厂，甚至农业生产都在污染水源；工业和汽车废气污染了空气；化学废料使土壤无法种植，核能源则使辐射问题愈益突出。针对“增长”的信条，生态学家用“限制”来作出回应。他们宣传道：“我们再也不能这样下去了，否则就会带来一场环境大灾难。”洛弗运河、三哩岛和切尔诺贝利这样的事件，证明他们的说法是正确的。大量燃烧矿物燃料和烧伐雨林，可能会制造出“温室效应”，使热量保留在地球的大气层，从而改变整个地球的气候。

1970 年成立的环境保护协会（EPA）只是使生态学家的部分需要得到满足。工业集团发现这一协会的规定限制了增长，使利润减少。在里根政府时期，协会运作得毫无效率。

管制只是环保主义理念的一部分。许多人认为，发达国家应该改变自己的消费模式和生活方式，以保护地球的资源、自然风光，净化空气和水源。美国人只占世界人口的 6%，却消费了近一半的工业产品和 1/3 的能源。无论是否打破了与穷国的平衡，这种过于浪费的生活方式似乎没有必要，也不利于健康。生态学家建议，让公共交通和自行车代替汽车；全谷物食品和蔬菜代替肉类；用可以分解、再生的能源（如风力和太阳能）代替矿物或核能。

一些环保主义者成立了政治党派，先是公民党，然后是绿党。但是他们的影响力主要还是在现有的两大政党内，这两个政党现在都无法忽视环保主义者的选票。在 20 世纪 80 年代的西欧，特别是在德国和瑞典，绿党进入议会，下决心要消灭核能、有毒废料和战争。许多年轻的欧洲人发现，相对于老的、墨守成规的政党而言，绿党是一个很有吸引力的替代选择。

---

① 环保主义：认为环境已经十分危险，必须通过政府管制和改变生活方式来保护环境的意识形态。

案例研究

伊斯兰主义：一种新的意识形态

伊斯兰主义[①]——有时称为“伊斯兰原教旨主义”——表明一种新的意识形态，能够通过把已有意识形态的要素合并起来而迅速兴起。尽管伊斯兰主义已经存在了很久，但只是在1979年的伊朗革命（见第19章）中开始爆发。这是一股关于宗教、民族主义、社会主义，以及“反现代化”的愤怒潮流，很早以前就存在于穆斯林世界。伊斯兰主义者认为，以美国为首的西方，腐蚀了伊斯兰道德和文化，使这一地区变得经济至上（石油），并窃走了伊斯兰圣地（耶路撒冷）。这部分可以追溯到基督徒和穆斯林之间长达千年的敌意，部分归因于现代化的挫折。伊斯兰主义的兴起，与快速增长的人口、庞大的失业人群有关，也是对穆斯林国家中的腐败和乱政的回应。

伊斯兰主义与民族主义类似。但是在穆斯林国家，政治往往与宗教纠缠在一起。清真寺与政府是合而为一的。穆罕默德的教义使伊斯兰世界成为一个统一的社会（umma），把国家作为崇拜的对象。因此，本·拉登（Osama bin Laden）和他的追随者们，对巴勒斯坦或伊拉克的民族主义并不感兴趣，除非能使民族主义成为他们成立穆斯林帝国的工具。伊斯兰主义者试图清除美国的影响，摧毁以色列，接管所有穆斯林国家政权，直至统治整个世界。到那时，将会出现一个纯洁的伊斯兰，共享那些现在高度集中在少数腐败统治者手中的财富。伴随着狂热和不妥协，伊斯兰主义者与恐怖主义紧紧结合在一起。少数穆斯林国家——如巴基斯坦和沙特阿拉伯——对伊斯兰主义者感到恐惧，试图控制他们。伊斯兰主义者可以统治几个穆斯林国家，但他们对经济问题、特别是失业难题束手无策，2001年被美国清除的阿富汗塔利班政权就是一个例证。许多穆斯林也反对伊斯兰主义。

意识形态终结了吗？

1960年，哈佛大学社会学家丹尼尔·贝尔（Daniel Bell）提出，已经持

① 伊斯兰主义：伊斯兰教转化为政治意识形态的表现形式。

续了一个世纪的意识形态争论将要走向结束。政治上的论争将主要关注于技术性的问题，即如何运转福利国家，比如在福利项目中应该包括哪些内容。1989年，政治学家福山（Françis Fukuyama）提出一个更为超前的理论：不仅意识形态的争论将告结束，历史也将走向终结。福山的观点被广为误解，其实他说的不是"时间的静止"，而是黑格尔设想的人类最终生存境地——自由的人们生活在一个自由的社会中——现在已经进入视野。随着意识形态的终结，思想斗争的历史也将终结。（用福山的俏皮话来说，生活将会变得无聊。）

贝尔和福山的论断准确吗？疑点很多。首先，欧洲共产主义的失败并不表明马克思的思想是错误的，尽管那些对马克思主义深有研究的人必须小心地与苏联式社会主义划清界限。（我们这里所讨论的社会主义意味着国家对工业的控制，而不是福利主义，后者只是资本主义民主的变异形态。）社会主义思想仍具有生命力，一些人仍在辩论实现"仁慈的社会主义"的可能性。新的、危险的意识形态挑战正在出现：新法西斯主义、分裂型民族主义、伊斯兰原教旨主义。在自由民主国家内部，也还有数不清的意识形态观点：自由市场还是政府干预？更多的还是更少的福利？世俗的还是宗教的国家？是把民主传播到国外还是避免过多地卷人外部事务？福山不必担心生活会过于平静。

关键术语

意识形态　实用主义　理论家　自由主义　保守主义
现代自由主义　修正主义者　社会民主主义　共产主义　帝国主义
铁托主义　法西斯主义　新保守主义　自由至上主义　女权主义
环保主义　伊斯兰主义

关键网址

雅虎
dir. yahoo. com/Social _ Science/Political _ Science/Political _ Theory/
美国的民主社会主义

www. dsausa. org
传统基金会（保守主义的）
www. heritage. org
卡托研究院（自由主义的）
www. cato. org
美国共产党
www. cpusa. org
加拿大自由党
www. liberal. ca
全国性的女权组织
www. now. org
环保主义
www. envirolink. org
美国保守主义联盟
www. conservative. org

参考文献

Baradat，Leon P. *Political Ideologies：Their Origins and Impact*，9th ed. Upper Saddle River，NJ：Prentice Hall，2005.

Boaz，David. *Libertarianism：A Primer*. New York：Free Press，1997.

Freeden，Michael. *Ideology：A Very Short Introduction*. New York：Oxford University Press，2003.

Gregor，A. James，and Alessandro Campi. *Phoenix：Fascism in Our Time*. Piscataway，NJ：Transaction，2001.

Marx，Anthony W. *Faith in Nation：Exclusionary Origins of Nationalism*. New York：Oxford University Press，2003.

Micklethwait，John，and Adrian Wooldridge. *The Right Nation：Conservative Power in America*. New York：Penguin，2004.

Nisbet，Robert A. *Conservatism：Dream and Reality*. New Brunswick，NJ：Transaction，2002.

Rawls, John. *Political Liberalism*, 2nd ed. New York: Columbia University Press, 2005.

Reich, Robert B. *Reason: Why Liberals Will Win the Battle for America*. New York: Knopf, 2004.

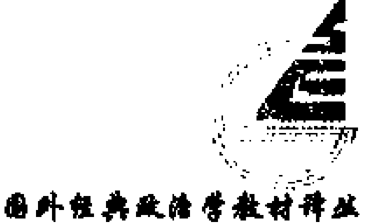
Shutkin, William. *The Land That Could Be: Environmentalism and Democracy in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.

Snyder, Louis L. *The New Nationalism*. New Brunswick, NJ: Transaction, 2003.

Walzer, Michael. *Politics and Passion: Toward a More Egalitarian Liberalism*. New Haven, CT: Yale University Press, 2004.

White, Stephen. *Communism and Its Collapse*. New York: Routledge, 2001.

第 7 章



政治文化

思考题

- 什么是政治文化？
- 政治文化与民意有哪些区别？
- 俄罗斯和伊拉克在政治文化上有什么问题？
- 解释阿尔蒙德和维巴确立的政治文化三类型。
- 如果美国的政治文化是参与型的，为什么参加投票的人那么少？
- 从 20 世纪 60 年代开始，“美国态度”发生了什么变化？
- 精英政治文化和大众政治文化的区别是什么？
- 为什么有些文化能够带来经济上的增长？
- 试说明一个特定的群体能否形成一种明显不同的亚文化？
- 政治社会化过程中，最强有力的内在动因是什么？

美国人和加拿大人在穿着、使用的汽车等方面看上去非常相似，许多人认为二者就是一回事。但是他们的文化是非常不同的。美国人是乐观主义者，一心求胜；加拿大人则是悲观主义者，能够生存下去就好。在政治上，美国人比加拿大人更执著于个人的权利和对政府权威的限制。加拿大人则更为顺从法律，愿意让政府统领经济和社会。美国人认为加拿大人过于顺服；加拿大人认为美国人太放纵，不太守法。现在的加拿大人，变得更像欧洲人，不太关注宗教信仰，对于吸毒和同性婚姻更为宽容。总之，加拿大与美国的政治文化[1]存在很多不同——不过也不是截然相反。

什么是政治文化?

每一个社会都将规范和价值平分给每一个成员，社会成员对于政治系统应如何运作、政府应如何对待他们和为他们做些什么、他们的诉求和义务等，也有明确的意识。这些关于政治系统的信念、符号和价值，就是一个民族的政治文化——不同的民族之间，存在着相当大的差异。

一个民族的政治文化，由它的历史、经济、宗教和民俗等决定。祖先确立的基本价值可能延续很多世纪，政治文化就是关于政治的“集体记忆”。美国建立在“竞争性个人主义”之上，这是一种奋力追求自我的精神，现在依然存在。在印度，尽管政府力图消除种姓制度，但有着千年历史的种姓制度在今天仍然强大。法国人长期以来就是“国家至上”，期望有一个强有力的政府来监管经济生活。作为 1921 年才摆脱英国殖民统治、后来处于残暴的萨达姆控制下的伊拉克人，心目中只知道权威，民主在伊拉克还是一场艰巨的斗争。

政治学家悉尼·维巴（Sidney Verba）把政治文化定义为“由来自经验的信念、表意符号和价值观组成的体系，它规定了政治行为发生的环境”。那么，当人们对政府合适的角色、如何运作进行阐释时，那些决定了其阐释方式的信念、符号和价值是什么呢？大部分内容都可以追溯很远。美国人总是喜欢“最小化”的政府。在日本，存在着传统的封建等级制度的痕迹，社会地位较低的人仍然顺从于社会地位较高的人。日本人尽管不喜欢官员的腐

① 政治文化：一个国家或民族对于政治的态度。

化和低能，但依旧对他们的权威心存敬意。而传统上不愿顺从于任何人的美国人，在民主之风的洗礼下，即便对于国家治理了解不多，也相信自己是有发言权的。就政治文化而言，日本与美国截然不同。

政治文化与民意

政治文化与民意的区别是什么？很明显二者交叠在一起，因为它们均是关于政治的态度。政治文化是关于政府和政治的基本、普遍的情感；而民意则相反，是针对特定领袖和特定政策的观点。政治文化寻求的是合法性基础，维持一个政治体系的基本态度，民意则寻求对当前问题的反应。

政治文化与民意的研究方法是重叠的：向人群中随机选择的样本群提出问题，并根据得到的反馈进行研究。不过所提的问题可能是不同的。一个政治文化研究者可能会问，你在多大程度上相信政府？民意研究者则可能问，你是否认为现在的总统是称职的？一项政治文化研究会在几个国家提出同样的问题，以获得比较性的结论。两者都希望对历时性的反应有所了解，但对政治文化来说，是获得或丧失合法性的问题；对民意来说，是总统的支持率如何改变的问题。

关键概念

公民社会

“公民社会”的概念与政治文化紧密相关。霍布斯用这一术语来描述那些已经文明化的人类；黑格尔使用它来指称比家庭大、比国家小的联合体——教会、俱乐部、商会等；伯克把这些称为“社会中的小群体”，它们构成政治生活的基础；它们所鼓励的合作、法治、约束和调和，托克维尔称为“心灵的习惯”。没有这些内容，政治将变成对权力的血腥攫取。

随着东欧和原苏联共产主义的解体，这一概念唤起新的研究兴趣，被用于解释民主的兴起或是民主缺失的缘由。共产主义制度曾经努力清除公民社会，控制社会中的一切。当一个极权主义政权（参见第5章）解体时，它留

下了公民社会应当存在的真空。一切趋于混乱，遍地都是法律的空白。美国人假设，在共产主义之后，俄罗斯将很快地与他们一样。但是俄国没有公民社会，因此变成了权威主义政体。与此类似，我们也假设在萨达姆之后，伊拉克将成为稳固的民主国家，但是公民社会的缺失使这个国家陷入一片混乱。

一个生气勃勃、稳步发展的公民社会是民主的基石。中欧——特别是波兰，它拥有强有力的天主教会，经常教导教皇忽略共产主义——拥有某种形式的公民社会，很快就迈上民主化的道路。没有公民社会，民主就没有生根立足之地。

政治文化研究不局限于社会调查。在对日常生活进行观察，对个人情感的深层次问题进行研究时，研究者可以运用人类学、心理学的方法。民意研究很少脱离数据量化的范畴，政治文化研究则能够运用历史、文学资料来获得深人理解。比如，19世纪一位欧洲的观察者，就揭示了美国政治与社会价值的延续性。托克维尔在19世纪30年代走遍了美国，他的睿智评论直到今天仍被普遍采用。他是政治学中政治文化这一分支的奠基者之一。

通常认为，政治文化几近恒久，或变化得非常缓慢；民意则是不稳定的，变化很快。不过近年的研究表明，政治文化同样处于不断变化之中。稳定的、高效的政府和持续的经济增长能够强化合法性的感受；衰败的、无序的政府和经济的倒退则是合法性削弱的反映。民意如果在足够的时期内保持不变，慢慢也会成为政治文化。在20世纪60年代，民意对越战的支持逐渐减弱。几乎在同一时期，对美国政府的信心也在下降。针对某一具体问题的民意影响了整个政治文化，使之对政治体系的态度更为犬儒主义[1]。

要知道，一国政治文化的变化要比民意慢得多，前者潜在的基本性质会世代保持，或许能经历几个世纪。人们可以轻易地识别出，托克维尔时代的美国和今天的美国之间，基本的价值并无太大改变。法国人仍然不时走上巴黎的大街，抗议不公正的社会现象，正如他们的祖先所做的那样。意大利人

[1] 犬儒主义：不信任和怀疑，特别是对政府而言。

保持着几个世纪流传下来的对政府任何事物的不屑之情。从未有过自由民主经历的俄国人，仍然希望有强有力的领袖，对民主持低调态度。政治文化仍是对政治体系持支持（或不支持）态度的基本要素，尽管并非铁板一块。这就是俄国的民主化运动失败的一个原因。

美国的政治参与

即便是在美国，也只有很少一部分人积极地参与政治。那么，为什么阿尔蒙德和维巴要把美国作为“公民文化”的典范呢？他们的一个关键性发现是，要使民主正常运作，政治参与应该是“间歇的和潜在的”。实际上，他们用的是民主的政治文化中“睡着的狗”这一说法。民主政体的领导人知道，在大多数时候，绝大部分民众并不过分关注政治；可是他们也知道，如果因丑闻、高失业率、通货膨胀或不合民心的战争而激起了民众的不满，民众可以在下一次选举中将他们选下台。因此，政治领导人总是在努力使公众不被唤醒，保持沉默。遵循“预期反应法则[①]”，民主政体的领导人总是在问自己，公众将如何对他们的决定作出反应。假如公众没有什么反应，他们会很高兴，让这些“睡着的狗”好好躺着吧。

这一理论有助于解释美国政治生活中的一个奇怪现象：它的投票率[②]在工业化民主国家中是最低的。直到 2004 年的总统竞选，还只有一半的美国选民费心去投上一票，州和地方一级的选举中就更少了。而在西欧，投票率通常都在 3/4 以上（不过现在也在下降）。那么，美国人有什么理由吹嘘自己的民主呢？理论家回答说，民主的政治文化并不总是需要高投票率。它需要的是一种态度，一旦被唤醒，人们就会参与的态度——投票，贡献时间和金钱，组织团体，举行巡回请愿——民选出来的官员知道这一切意味着什么。从这一意义上讲，民主是一种统治者和被统治者之间的心理联系，约束着官员以使之不过于愚蠢。正是民众的态度，而非实际的参与，构成了民主的政治文化。“9·11”事件和伊拉克战争就唤醒了美国的民众。

---

① 预期反应法则：政治家们根据民众可能的反应来制定政策。

② 投票率：在某次选举中，合法选民参加投票的比例。

经典论述

公民文化

阿尔蒙德和维巴对不同国家之间政治信仰、符号和价值的比较作出了开创性的研究。1959年和1960年，他们访问了五个国家的1 000多人，以总结出该国的政治态度。从调查所得的数据中，他们确认了三种普遍的政治文化：参与型、从属型和教区型。他们总结说，每一个国家的政治文化，都是这三种理想类型的不同混合体。

参与型①

在参与型的政治文化中，诸如美国和英国，人们懂得自己是公民，并关注政治。他们对自己国家的政治体系引以为豪，也愿意对其展开讨论。他们相信，自己能够影响政治，并宣称受到不公正待遇时会组织起来保卫自己。相应地，他们显示出较高的参政能力②和参政效能③。他们为选举而自豪，相信公众应当参与到政治生活中去。在社区中，他们是活跃的，经常参加不同的志愿组织。他们更倾向于相信他人，就像孩子参与家庭中的讨论那样。参与型的政治文化很显然是民主政治的理想土壤。

从属型④

比参与型政治文化低的是从属型政治文化，特别是在联邦德国和意大利。在那里，人们也相信自己是公民，并关注政治，只不过被动一些。他们相信政治性的新闻，对自己国家的政治体系没什么自豪感，情感上的认同也少一些。在讨论政治时，他们的感受并不好。他们感到，自己只是在与地方官员打交道时才能够影响政治。他们并不经常去组织社团，参政能力和效能要低一些，有些人感到完全没有权力。他们也参加投票，但是没有去投票的激情。他们不愿过多地相信他人，也不愿像孩子那样轻易地表达观点。民主在这种文化中生根有很大难度，这里的人们更多地认为自己是从属的客体，

---

① 参与型：对参与政治有兴趣或意愿。

② 参政能力：知道如何通过政治途径来达成目标。

③ 参政效能：感到通过参与政治能够获得收益（相反的就是没有任何权力感）。

④ 从属型：认为公民就是要服从权威而不是过多地参与政治。

而非积极的主体。

教区型[①]

更低一级的是教区型政治文化，如墨西哥。在那里，许多人并不认为自己是国家的公民。他们认同于相邻的地域性团体，因此有了“教区型”这一称谓。对于国家的政治体系，他们没什么自豪感，也不抱太多期望。他们不关心政治，没有什么政治知识，也很少谈论它。他们既没有参政的热情也没有参政的能力，在既定的政府机构面前，很少有权力的感觉。在这种政治文化中发展民主政治是非常困难的，既需要全新的制度也需要全新的公民文化。

阿尔蒙德和维巴的另一个主要发现是，为了影响作出不公正决定的当地政府，五国公民有着不同反应。很多美国人说，他们会“努力谋求别人的帮助”。当面对政治问题时，美国人似乎是天然的“团体组织者”，这一特征正是美国民主的一个重要基石。在更为“从属型”的国家，这种组织团体的倾向就少得多。

其他研究还显示出，美国人比其他国家的人民更以自己的政体为荣，对于自己国家民主的运行也更为满意。1995 年，盖洛普的一项调查发现，64%的美国选民表达了不同程度的满意度。同样的满意度，加拿大人是62%，德国人是 55%，法国人是 43%，英国人是 40%，日本人是 35%，墨西哥人和匈牙利人只有 17%。美国人经常抱怨自己的政府，但是他们对于民主的信念仍然是世界上最高的。

政治文化的衰败

在 20 世纪晚期，大部分发达民主国家的政治文化开始变得玩世不恭，选民的投票率也一直下降。更多的民众认为，政治生活中充斥着腐败，政府缺乏效率。只有荷兰显示出对政府的信心，或许这与其强有力的经济增长有

① 教区型：比较狭隘，对于公共政治没有什么兴趣。

关。最为严重的是日本——经济已经持续停滞了十多年。在20世纪六七十年代——那是越战、水门事件、通货膨胀的年代——对美国民众的调查显示出对政府信心的急剧下滑。在20世纪80年代，在里根总统“良好感受”的执政理念下，民众的信心开始回升，但已经无法达到60年代初的水平。2004年的下降或许反映了对伊拉克战争的不满。民众日益增长的犬儒主义态度，使得美国政府的管理变得困难，在选举时的反应，也显示出对华盛顿的持久不满。美国的政治文化，不再像以前那样统一、拥有高度的合法性（见图7—1）。

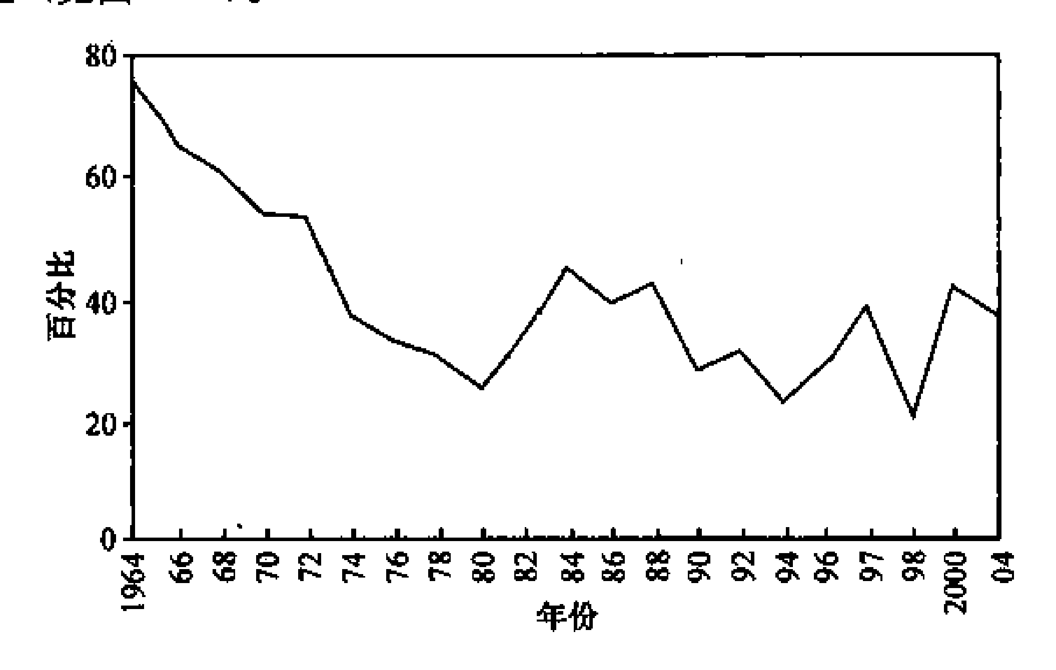


图7—1 美国人对政府的信任，1964—2004

资料来源：1964—1996，密歇根大学的美国全国选举研究中心；1997—2004，皮尤研究中心向人民和新闻界提供的资料。

与之相关的是美国的“文化之战”，这是保守派与自由派之间令人厌恶的两极分化的结果。二者之间互不喜欢，投票时也极力反对对方。两个世纪以来，“两个西班牙”之说一直存在，这源于宗教的和地域的差别。现在，美国似乎也分裂成两个国家。一个是保守的、福音主义的、小城镇的，分布在美国的中部。他们支持共和党（新版图上的“红色州”）。另一个是自由派的、世俗的[①]、都市的，分布在东西海岸。他们支持民主党（新版图上的“蓝色州”）。保守派人士憎恶同性恋和妇女的权利、增税以及克林顿（如福克斯电视台）。自由派人士憎恶大公司、伊拉克战争以及老布什（如米歇

① 世俗的：与宗教无关的事务。

尔·摩尔公司）。这种两极分化的原因是复杂的、充满争议性的。其中之一是宗教与世俗之间的分歧；另一个或许是因为美国仍未从越战的心理创伤中恢复过来，而伊拉克战争又一次点燃了怒火。在经济和人口增长方面，东西海岸在发展，中部则处于停滞状态。经济上的变化意味着失去工作和农场，这些人变得愤怒起来。假如这种两极分化持续下去，一些人开始担心美国政治的稳定性。两派美国人之间的对话努力最终趋于失败，他们的论点含混不清，不是理性的。

一个要认真讨论的指标是美国人结成社团的趋势的减弱，无论是救火志愿者组织，还是工会。在19世纪30年代，托克维尔指出："美国人无论年纪大小，无论境况如何，都对结社有着持久的热情。"他对这种热情印象深刻，因为它是（仍然是）法国所缺乏的。他把这视为民主的基础之一，这一点在以后的公民文化研究中得到证实。但是有些观察者认为，现在这些"草根组织"（grassroots associations）衰落了。哈佛大学政治学者罗伯特·普特南（Robert Putnam）指出，打保龄球的人数在增长，但保龄球协会则在减少。他的论文《独自打保龄球》，引起很多关注和反对。他指出了很多社团组织——工会、家长教师联谊会、童子军、共济会——成员的减少，担心这意味着我们的"社会资本"的削弱以及公民社会的衰败。

其他人争辩说，美国人仍像以前一样参加志愿性组织，只不过现在参加的是新组织，不在普特南统计之列。传统的组织，如童子军和马鹿协会，可能真的衰亡了；但是新的组织，如"个性化居住空间"、"车轮一族"等，在不断壮大。40%的美国大学生乐于帮助无家可归者、救助贫困者、做家教、参与宗教生活、清扫周围环境以及其他的志愿行为。美国的志愿服务精神并没有消亡。

案例研究

美国的宗教

美国一直被视为宗教国家。2002年，皮尤研究中心的一项调查发现，59%的美国人认为宗教在生活中占据着非常重要的位置。这一比例远远高于英国人（33%）、加拿大人（30%）、德国人（21%）、日本人（12%）和法国人（11%），也高于波兰人（36%）。在发达工业化国家中，美国是一个特例。

通常来说，较为落后的国家宗教势力更为强大：印度（92%），巴西（77%），墨西哥（57%），还有穆斯林世界：印度尼西亚（95%），巴基斯坦（91%）。

美国人的宗教情怀是使美国与欧洲区分开来的一个重要因素。许多欧洲人都认为美国被基督教原教旨主义者统治着。民意测验发现，几乎有一半的美国人相信创世神话，近2/3的人相信魔鬼的存在。绝大部分美国人相信，《启示录》中的描述将成为现实。美国的畅销书《身后之事》，销量超过了4 000万册。小布什总统在43岁时成为虔诚的基督教徒，从保守的基督教徒那里获得了强有力的支持。这在欧洲或日本是不可能发生的。

然而，那些看到了美国志愿组织衰败的人，担心引起政治和经济方面的反弹。当个人仅仅追求他的“权利”而没有相应的奉献精神时，从政府那里也得不到什么。民主不再是相关的公民面对面地讨论社区事务，而是一群心怀不满的公民在叫嚷着“给我!”。更进一步，福山（带给我们“历史终结”理论）认为，信任或“自发的社会性”支撑着经济增长和稳定。如果你可以相信他人，你就能够与他们做更多的事情。因此，存在“高度的信任”的社会将带来繁荣的国家。

另一派学者认为，不信任的增加是一件很自然的事情，而且并不总是造成坏的结果。几十年来，全世界的政治家们都给公众越来越多的承诺，承诺政府可能根本办不到的事，最后仅仅归结于资金的不足就完事。但是公众与此同时接受更多的教育，意识到这一鸿沟，愿意对此提出批评。有的人看到的是犬儒主义，有的人看到的则是“批判型公民”的增长，通过把选民的意愿反映给政治家们来改善民主。

政治文化在转变。它是一个混合物，由长时段的记忆、植根于心底的态度，加上对当前情境的反应所组成。这些内容的改变，是对政府绩效的回应，后者几乎总是与承诺有差别。政治文化不会从天而降，它是政府作为和不作为的产物。

怎么做

引文

不要事事引用。引文只是在陈述关键概念时才变得重要。你可以引用国

务卿就外交政策的讲话，但不要引用记者或专业人士的话。他们的精炼语言并不重要。即便你只是想借用他们的思想，并且用自己的话加以转述，这仍然是引用。偶尔地，一位学者就某个问题作出了清晰的、带有煽动性的阐释，或许是值得引用的。比如亨廷顿的话："伊斯兰国家的疆界，是鲜血横流的疆界"。

引用	转述
"伊拉克拥有大规模杀伤性武器。"国防部长拉姆斯菲尔德希望把国家拖入战争。（辛克莱，2003）	华盛顿的精英们开始持批评态度，当他们得知伊拉克并没有大规模杀伤性武器时。（辛克莱，2003）[概括而不是直接引用。]

要使用部分的引用，而不是完整的引用。挑出有意思的或起作用的话，然后引用它们："五角大楼的官员们说，他们没有预计到伊拉克的混乱。"如果你必须引用完整的句子——超过三行——那就把它转换成一个缩写的句子。用省略号……来表示你略去了不必要的词汇。用方括号 [ ] 来表示你插入了原文没有的解释性的话。例如：

"放慢节奏就意味着落后。落后就要挨打。过去的俄罗斯的历史揭示了这一点……由于落后，她总是被打败……我们 [俄罗斯人] 落后于领先国家五十到一百年。我们必须在十年内消灭这个差距。不是斗争，就是灭亡。"（斯大林，1931）

精英和大众文化

一国的政治文化并不是统一和单一的。人们经常可以发现主流文化和亚文化（以下将要讨论）、精英与大众之间的差异。精英——这里的讨论，要比第 5 章里的"政府精英"（只占很少的 1%）范围更广——在政治文化的研究中，意味着受过良好教育、收入较高、影响力更大的人（大约占几个百分点）。他们更愿意参加投票、维护正义、组织团体、参与竞选公职。公民文化研究一次又一次地确证了这样的发现：一个人所受教育程度越高，他（她）就越积极地参与政治生活。

共和党和民主党大会的代表——很明显他们对政治抱有强烈的兴趣——代表着精英文化和大众文化的区别。通常，半数的代表拥有硕士以上学位

（通常是法学院的），这一比例比普通选民要高很多。大部分代表出自年收入高于普通选民的家庭。他们比普通选民更为意识形态化，民主党代表更倾向于自由派，共和党代表更为保守。换句话说，在大会上代表政党的人，并不是典型的选民。有着良好教育、经济背景和更意识形态化的人占据着领导岗位。这并没有错，在全世界都是如此。

为什么会这样呢？这里我们回到早先提到的概念：政治能力与政治效能。受过良好教育的人知道如何去参与政治。在通信、大会发言、组织团体时，他们更为自信。他们会感到，自己的行为至少能产生某些政治影响。教育程度不高和家境不好的人在做这些事时，就缺乏知识和自信。许多人觉得无能为力。“既然我所做的不起作用，为什么还要为此烦恼呢？”处于社会底层的人因此而变得冷漠。

精英与大众之间政治参与的差异是民主的一个主要悖论。从理论和法律上说，政治是对民主政体中所有人开放的。但在实践中，一些人比另一些人参与得更多。由于有着良好教育和经济境况的人（教育程度越高，获得的职位就越高）更多地参与政治，他们即处于更有利的位置来获取自己的利益。因此毫不奇怪，2001 年的税收削减，目的是为了迎合富人，是他们提出倡议并捐出政治献金。处于经济社会较低阶层的人做不到这些。满足他们的要求不会这么快。选举权仅仅是政治参与的起点，它并不能自动地导致决策的同步。大众政治文化中，对政治的敌意和冷漠大大降低了普通选民的参政潜力；强调能力和功效的精英政治文化则加大了精英的影响力。

政治亚文化

2000 年的人口普查显示，超过 30%的美国居民不是白人。他们或许是黑人、拉丁裔、亚裔、原住民，或者是太平洋岛民。在加利福尼亚，白人是少数民族。即便是在白人中，也存在着种族、宗教和地域的差别。对于一个特定群体而言，当其与其他群体的差异程度足够强时，我们就说它形成了一种“亚文化”。如何定义“亚文化”还是有一些棘手，因为并不是每一个群体都有着亚文化①。明尼苏达州渥贝根湖的美籍挪威人并没有形成一种亚文

① 亚文化：在主流文化中的次级群体文化。

化，因为他们的文化和政治仍是认同主流[1]的。

但是美国的黑人较之白人更为贫穷、缺乏教育，他们是坚定的民主党人。在对于司法正义体系的态度方面，黑人与白人截然不同，1995 年 O. J. 辛普森谋杀案的戏剧性结果就证明了这一点。大部分黑人，确信警察和法庭是种族主义者，操纵了证据，很乐意看到辛普森被无罪释放。大部分白人，相信警察和法庭是公正的，认为陪审团（大多数是黑人）无视充分的证据。许多白人天真地相信，美国社会自 20 世纪 50 年代以来在融合[2]黑人方面有了巨大进步。辛普森案及对其结果的反应表明，巨大的鸿沟依然存在。因此，美国黑人形成了政治亚文化。

说着不同的语言，不愿被主流文化统治的人显然属于亚文化群体。加拿大魁北克一些说法语的人一直想从联邦政府中分裂出来，成立一个独立的国家。东巴基斯坦的孟加拉人，在种族和语言上与西巴基斯坦人非常不同，真的于 1971 年成立了自己的国家。西班牙北部的巴斯克人和北爱尔兰的罗马天主教徒也足以构成政治亚文化群体。被称为“凯尔特边缘”的苏格兰人和威尔士人，反对占统治地位的英格兰人：他们强烈地支持工党，而英格兰选民则强烈地支持保守党，他们也形成了政治亚文化。

在亚文化非常明确的地方，政治体系有可能受到威胁。苏联和南斯拉夫的解体，主要是因为他们的民众更愿意效忠于民族而不是国家。塞尔维亚的阿尔巴尼亚民族主义者，在宗教（伊斯兰教）和语言方面与统治者截然不同，正在为独立而战斗。在印度，一些锡克教徒诉诸武力，希望能从旁遮普邦独立出来，印度总理英·甘地夫人在 1985 年就被她的锡克教卫兵刺杀。用我们已经讨论过的一个概念来说，像黎巴嫩、印度这些国家，仍然在经历着“认同性危机”。

案例研究

魁北克：“我们主宰自己的命运”

法国人几乎与英国人同时到达北美，但是法国人对高额利润的毛皮贸易

① 主流：共享政治文化的普遍标准。
② 融合：把亚文化群体融入主流文化。

比对占据殖民地更感兴趣，因此派出的法国居留者不多。其结果就是，在北美新法兰西的人口远远少于南部的英国殖民地。法国和印第安人之间的冲突，随着1759年英国占领魁北克而告终止。在亚伯拉罕平原的历史性战役——这是一次规模很小的战斗，包括双方指挥官在内的伤亡很少——结束后，英国人让加拿大的法国人保留了自己的语言和罗马天主教。这在当时是一个宽宏大量的姿态，但是意味着两百年后，加拿大面临着魁北克分裂运动的怒火和挑战。

在文化和政治意义上，魁北克省沉寂了两个世纪，在充满生机的北美成为一个传统的孤岛。魁北克没有受到法国大革命的影响，因此比法国人更为保守，它被称为"未经革命的法国"。魁北克经济上的主导权转入说英语的人手中，蒙特利尔也逐步成为英语居民占大多数的城市。许多操法语者（Francophone）被边缘化[①]了，成了贫穷、孤立的农民，受的教育也很少。一个没有公开的事实是：操英语者（Anglophones）引领着经济的发展，而占据人口大部分的操法语者，更愿意服从地方政治人物和天主教会。

在20世纪60年代，魁北克人被"静悄悄的革命"所唤醒。操法语者的态度发生了急剧的转变，他们脱离了传统的政治和教会。几乎是全新一代的魁北克人宣称："你们已经压迫我们并使我们落后得够久了。我们要求更加现代、富足和自主的生活。"这种群体转变的表现就是，李维克（Rene Levesque）成立的魁北克人党（PQ）要求魁北克从加拿大分离出来。他们认为，魁北克实际上拥有不同的文化，他们不愿再接受操英语者的统治。

魁北克人党和与之相关的魁人政团（Bloc Québécois）成为该省最大的政党。1980年关于分裂的公民投票以40%对60%而失败，但1995年的公投只以微弱劣势没有通过。自那时起，魁北克分离运动沉寂下去了，魁北克人党也开始衰落。魁北克人已经对这一话题不感兴趣。对于美国而言，魁北克是一个错误的双语主义和文化多元主义的例证：它们可能导致国家的分裂。

---

① 边缘化：被推到社会和经济的边缘，通常指的是穷人和亚文化群体。

一个国家应该努力把亚文化融人主流文化中吗？融合相当困难。但是如果对它放任自流，在以后的日子里，亚文化就可能寻求独立地位，就像斯里兰卡的泰米尔人那样。秘鲁的西班牙人征服了印加，让印第安人保持了语言和文化。但是现在，在城市里说西班牙语的秘鲁人很少了解山区说克丘亚语的秘鲁人。30%的秘鲁人不说西班牙语。任何未经融合的亚文化都带来或多或少的问题，最坏的便是构成对一国政治系统的威胁。

从19世纪70年代开始，法国就从长远考虑，通过统一的学校系统来推行民族的融合。不说法语的多为落后地区，法国教育部派出老师，像传教士那样深人这些地区的乡村。老师们遵从全国统一的课程表——教育部可以随时说出，全国都在教什么课程——要求学生牢牢记住法兰西的光荣与统一。用尤根・韦伯（Eugen Weber）的话来说，他们逐渐“从农民变成了法国人”。几十年后，一个统一和融合的法国出现了，这是过度的政治社会化的例证。

美国高度依赖于志愿的融合，从而创造出一种主流文化，使大多数美国人都感到“宾至如归”。移民们发现，如果想在新世界有所作为，他们必须学习英语。以成就为取向的消费社会倾向于使口味和职业模式都标准化。“大熔炉”发挥作用了——在1/10的美国居民都是移民的情况下，仍然在发挥作用——但是并不完美。许多美国人保留着小的亚文化差别——经常是在宗教和烹饪领域——可是这并不具有政治上的重要性。美籍意大利人并不积极支持杰拉尔丁・费拉罗（Geraldine Ferraro），他是第一个在1984年民主党大会上竞争副总统候选人职位的美籍意大利人。这一现象表明，美籍意大利人已经很好地融合进主流文化：他们对“来自家乡”的候选人得票最少并不在意。亚裔美国人也同样被迅速地融人主流文化。现在他们大约占总人口的4%，却在国会的535个议席中照样拥有数个席位。

并不是所有的亚群体都这么幸运。黑人和西班牙后裔尚未被完全融合进美国的主流文化。是否应该将这些亚文化进行完全的融合？这是二战以后美国政治面临的重大问题之一。通过1954年布朗诉托皮卡教育委员会的案件，最高法院开始动用联邦政府的权力来整合美国的学校。这一措施遭到了强烈的反对。在某些地方，联邦法官不得不直接控制地方学校，以维护少数民族学生乘公车上学的权利。赞同融合的肯尼迪和约翰逊时代的政府认为，在与共产主义的斗争中，如果美国人口中有一个特殊的群体是被压迫的、贫穷

的，它就不可能组成一支强大的军队，为世界其他国家提供自由、公正的范例。在此，融合是作为国家安全的一个方面而被追求的。

语言方面也必须进行融合吗？美国的黑人必须放弃“黑人英语”而改说标准英语，西班牙后裔也必须学习英语吗？假如他们不愿意，就会给整个生活造成极大的不便，尤其是在找工作时。但是许多黑人、西班牙后裔和美国土著，将他们的语言视为民族认同和骄傲的标志。美国宪法并没有特别地规定一种国语，也没有让英语外的其他语言成为非法语言。在一些地方，标志和官方文件同时使用英语和西班牙语。1986 年，加利福尼亚的选民通过一项法案，让英语成为本州普遍使用的官方语言。当然，人们还是能够继续说他们的语言，但是官方文件和选票将只能用英语来表达。1998 年，加利福尼亚终止了双语教学，为的是加速亚文化的消融。加利福尼亚被认为是全国潮流的一个代表，其他州也通过了类似的法律。

政治社会化

在社会化[①]的过程中，孩子们养成的礼仪和语言模式经常伴随终生。尽管有些是来自正式的教导，但大部分却来自对其他人的模仿。政治社会化也以同样的方式来教导政治价值和独特的方式。学习面对国旗宣誓表示忠诚，唱国歌，遵从权威人物——从总统到警察，都是通过家庭、朋友、老师和电视而得到的。在文化的“贫民窟”中成长起来的孩子，如美国内地城市的少数民族，就很容易形成有别于主流文化的亚文化。因此，政治社会化对于维持政府的稳定非常重要。

社会化的机构

家庭 家庭是孩子们最早接触的，在所有要素中分量最重。政府和学校进行“公开社会化[②]”的努力，假如与家庭的导向不同，经常归于失败。共产主义国家，如波兰，就存在这一问题：他们的制度试图给孩子灌输社会主

① 社会化：对于文化的学习。

② 公开社会化：明确的教导文化的政府政策。

义价值，但是家庭却教育孩子忽视这些。而当家庭和政府的价值观高度同一时，如在美国，两种社会化模式就能够相互加强。

关键概念

文化与发展

东亚地区近来的经济增长，为贫国依旧贫穷而富国日渐富裕提供了文化上的解释。日本、韩国、中国台湾、中国香港和新加坡，都没有什么自然资源，但是它们教导民众要努力工作、多做储蓄、相互信任。（大部分也都转向了民主政体。）有些学者指出它们共有儒家文化的遗产并倡导这些价值。中东则相反，要求穆斯林不要相信他人。他们的石油财富只带来表面的现代化，并没有带来民主。

一个世纪以前，韦伯认为，新教徒为资本主义奠定了文化的基础。“新教伦理”推动人们努力工作，积聚资本。西北欧各国的大部分人都是清教徒，是最先进入资本主义和民主政体的国家。即使是今天，这些国家仍然是富裕的，有着很高的信用等级、法治的社会，腐败也很少。缺乏这种文化的国家，如卢旺达和埃及，在经济增长和民主化方面都没有迅速进步。

如果关于财富的文化解释是正确的，贫国将一直保持贫困，直到它们从传统主义、互不信任和宿命论中解脱出来。而这些恰恰都是中东国家的特点。它们固守价值，缺乏援助和指导，经常陷入普遍的腐败。对文化理论的批评指出，几十年前，儒家文化还被责备要为东亚的落后负责，而经济增长后主流的价值是不同于传统的。没有人能确认，一个国家将依靠什么样的文化实现快速发展。答案总是令人怀疑的。

家长在政治行为方面对我们的影响会延续很久。大部分人都投与父母同样的票。更基本的是，家庭塑造了个体的心理特征，它反过来决定着我们的政治态度。它传递一套规范和价值（包括政治方面的内容），以及信念和态度（如政党忠诚感、对政府的信任或不信任）。

早年的环境和训练有着强烈的影响，特别是在 3 岁到 13 岁之间。孩子们无意识地、不经辨识地从父辈那里接受了许多规范、价值和态度，并会一

直伴随终生。人们在成年后还给世界的，正是他们在孩提时代所得到的。一项研究表明，带有权威性格的美国人，几乎在孩提时代都有着不同程度的严酷经历。父母过分地关爱也是有害的，这会使孩子害怕离开家庭的遮护，这种恐惧在政治上就表现为对公众人物的不信任和不喜欢。阿尔蒙德和维巴发现，那些记得自己小时候在家庭事务中拥有发言权的人，成人后在政治效能方面更为成熟。那些参与家庭决策的人，普遍地感到自己政治信念的表达能够影响政府。

大多数在家庭中发生的政治社会化是非正式的，就像“制定法律”而又拒绝任何观点表述的父亲，或当母亲抱怨家务的繁重时。父母对政治事务的态度和行为——如他们对选举的兴趣，接受特定法律约束的情愿程度——或许比有意识地教授任何政府、政治的理论更能塑造孩子未来的政治行为。

学校 更为有意识的社会化发生在学校。大部分政府都把学校作为培养其公民从属于一个民族国家共同体的场所。许多非洲国家通过教授英语或法语，教导学生明白他们拥有伟大的、统一的民族国家的传统（尽管这是一个神话），以此来努力整合诸多有着不同语言和历史的部落。这经常是不起作用的，就像现在的刚果（以前的扎伊尔）那样。东欧的共产主义国家同样依赖于学校来进行对新政权忠诚的系统灌输。不过我们在 1989 年已经看到，这些努力收效甚微：家庭和教会侵蚀了学校让东欧人相信共产主义的努力。在使世界各地的移民成为一个民族国家的成员方面，美国的学校做得非常出色，某些关于双语制教育说的批评是正确的。

人们接受学校教育的程度同样对其政治态度有影响。通常情况下，受过长期教育的人比只接受过短期教育的人对共同体有更强烈的代表感，感到更能够去影响大众政策。前者有着更多的政治参与。大学毕业的人更为宽容、开放，特别是在对待种族问题上。而只受过高中教育的人则显得相对狭隘。这是因为教育传输了更为开放性的态度，也因为受过良好教育的人通常收入更高、地位更高，这激励着他们更多地参与以追求更多的利益。

经典论述

权威个性

最为直白地把个人性格特征与政治态度联系起来的著作是 1950 年阿多

诺（Theodore Adorno）与他人（大部分是纳粹德国的流亡者）合作的《权威个性》。它主要依据弗洛伊德的理论，认为个性源于幼儿期的经历。阿多诺及其同伴针对法西斯的政治观点，列出了29项相关要素，因此它们被称为“F”量表。在这一量表中，得分比较高的人在生活方式上非常刻板，对于外来者和少数民族持不宽容、偏见或敌意态度，顺从或喜爱权力，迷信或盲从。阿多诺的研究引起广泛的兴趣，但不久就在方法论上、在个性与政治之间的直接联系上遭到批评。许多有着全部或部分“F”量表特征的人也是民主政体的好公民。尽管其结论不令人信服，它仍然是精确的、有洞见的研究。

伙伴群体 朋友和玩伴同样对政治价值有影响。例如，牙买加工人阶级的孩子与较高社会阶层的孩子一同上学时，会倾向于采纳后者的政治态度，但如果他们进入全部是工人阶级孩子的学校，态度就不会改变。伙伴群体影响力的相对强度似乎在逐渐上升。当父母都忙于工作时，孩子们更多地从同伴那里而不是通过家庭来接受社会化。“家庭价值”的拥护者把这看作是青少年吸毒和暴力行为的决定性因素。

大众传媒 大众传媒，特别是电视，构成了第四种重要的社会化力量，并且影响力在逐步加大。许多人担心这种影响力是负面的。哈佛大学政治学者普特南认为，过度地观看电视使人们变得被动，对社区或集体事务丧失兴趣。当美国的孩子一年要花数千小时来看电视（俗称“插座上的婴儿椅”）时，他们成为血腥暴力犯罪和谋杀的目击者。批评者认为这会使孩子们失去爱心，变得暴力，不过这尚未被证实。电视很早就进入孩子的生活，即使是三岁的儿童也能够在电视上认出总统，知道他是国家的“老板”。参议员和众议员得到的新闻报道就相对少一些，这种相对冷淡的处理将保持在孩子们的记忆中。

与学校一样，如果大众媒体的报道与家庭和教会的教导相矛盾，它们也可能是不成功的。苏联的研究者也发现，家庭对个人的政治观点比苏联媒体有着更大的影响力。伊朗从前的大众传媒为国王牢牢控制，试图培植对他的忠诚，但是虔诚的穆斯林从地方清真寺的“毛拉”那里得到教导去憎恶国王。现在，具有讥讽意味的是，当伊朗的大众传媒被穆斯林保守主义者控制时，大部分伊朗人却相信媒体宣传的反面。仅靠大众传媒是无能为力的。

政府 政府自己也是社会化的机构。实际上，它做的每一件事都是其公民行为的反映，许多政府行为都是在向公众作出解释或展示政府的态度，通常是用来培植公众对政府的支持和忠诚。国家层面的盛大场面，如英国国王或王后的加冕典礼，对公众有着强有力的影响，国旗招展的游行和阅兵、对最高领袖的赞美也是如此。不过，政府控制政治态度的能力是有限的，因为这些信息和经验都要通过与亲属、伙伴等小群体的谈话才能到达个人，在这一过程中附加了其他人的态度。在与社会分离的异化群体中，家庭和社区会教导他们的孩子不喜欢政府，忽略政府传递的信息。

关键术语

政治文化　犬儒主义　预期反应法则　投票率　参与型　参政能力　参政效能　从属型　教区型　世俗的　亚文化　主流　融合　操法语者　边缘化　操英语者　社会化　公开社会化

关键网址

皮尤研究中心
www.people-press.org/
公民社会
www.civsoc.com/index.htm
全国公民联盟
www.ncl.org/
激进主义团体
www.webactive.com/
托克维尔
www.tocqueville.org/

参考文献

Codevilla, Angelo M. *The Character of Nations: How Politics Makes and Breaks Prosperity, Family, and Civility*. New York: Basic Books, 1997.

Huntington, Samuel P. *Who Are We?: The Challenge to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster, 2004.

——and Lawrence E. Harrison, eds. *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books, 2000.

Jung, Hwa Yol, ed. *Comparative Political Culture in the Age of Globalization: An Introductory Anthology*. Lanham, MD: Lexington, 2002.

Lipset, Seymour Martin. *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*. New York: Routledge, 1990.

——. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: Norton, 1996.

Norris, Pippa, ed. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press, 1999.

Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2001.

——, ed. *Democracies in Flux*. New York: Oxford University Press, 2004.

Rimmerman, Craig A. *The New Citizenship: Unconventional Politics, Activism, and Service*, 3rd ed. Boulder, CO: Westview, 2005.

Seabright, Paul. *Company of Strangers: A Natural History of Economic Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

Sperling, John. *The Great Divide: Retro vs. Metro America*. Phoenix, AZ: Polipoint, 2004.

Warren, Mark E., ed. *Democracy and Trust*. New York: Cambridge University Press, 1999.

第 8 章

民　意

思考题

- 政府是否遵从或制造着民意？
- 宗教对于形成美国的民意有什么样的重要作用？
- 什么是“政治代”理论？
- 对三种经典的舆论曲线进行阐释。
- 为什么《文学文摘》错误地预测了 1936 年的选举？
- 为什么民意调查错误地预测了 1948 年的选举？
- 什么是随机样本？
- 如何真实地评价总统的“公众性”？
- 什么是“强烈程度”和“挥发性”？

在现代民主制度中，民意[1]扮演着重要的角色。它被广泛报道、备受关注，还是一个吸引了大量资金的产业。但是它能够或应当具有主导性吗？很少有政治学者希望如此。

民意对于民主是重要的。选举是公众意愿的直接表达，一次选举只能表明选民对官员整体表现的态度，他们很少去关心特定的问题。民意是对细节的反映，从而使官员们了解民众对于特定问题——比如医疗和战争的想法。因此，民意可以被看作是把公众的观点“输入”政治生活的某种装置，是确保选举正常进行的一种途径。

官僚机构经常试图“制造”它所需要的民意，在媒体中花费大量的时间来强调有关的国家事务。当尼克松于1971年末宣布，他将是访问中国的首位美国总统时，美国人很快就开始关注中国。西班牙首相冈萨雷斯（Felipe González）曾经是反对西班牙加入北约的政党的领导人，后来他改变了看法，认为西班牙应该加入北约。尽管民意调查显示，大部分西班牙人并不想加入北约。在1986年的全民公决中，当冈萨雷斯为此寻求帮助时，西班牙人还是团结在他的周围。很久以前，英国社会主义者比阿特丽斯·韦布（Beatrice Webb）就说过：“没有自发形成的民意。它是信念和激情的产物。”

关键概念

民意是什么，不是什么？

政治文化和民意密切相关，但并不是一回事。政治文化关注长期存在的价值、态度和人们深深持有的观念。大多数美国人坚信，政府权力具有走向专制的潜质，必须受到控制，而民主制度是唯一合适的政府形式。民意关注人们对特定的、短期的政策或问题的反映，比如向海外派兵或选举倾向。

民意与个人政治观点也不同。一位妇女对于其邻居宗教信仰的态度并不是民意，但是她对于公立学校是否应该举行祈祷仪式的态度就是民意的一部分。民意指向政治或社会问题，而不是私人事务。捕风捉影的轶事[2]并不足以反映民意，我们不清楚它的代表性有多大。“窥一斑而见全貌”的想法是记者的观点。

---

① 民意：公民对于流行的、特定的问题和事件的反应。

② 轶事：只有很少人回应的观点或事务。

民意的存在并不意味着公众会有强烈、清晰或统一的信念。这种一致性非常少见。所谓的民意经常包含数个小规模的、相互对立的群体，加上许多游移不定的人群，再加上更多的对此问题并无兴趣或想法的公众。最主要的一点是，民意是关于政治态度的散布，它能够快速地改变。

有时，民意显示出明显的漠视。2000年的一项民意调查显示，71%的美国人没有意识到联邦预算的增加，56%的美国人不知道格林斯潘（Alan Greenspan）是干什么的。（当然，我们知道他是美联储主席。）有些被调查者是在刻意“制造”答案，以显示自己对该问题有一定的见解。1948年的一项民意调查发现，59%的美国人认为，《钢铁法案》的制定是一件好事，但这是国家应该考虑的问题。许多人对政治话题是陌生的。2003年伊拉克战争后的数月中，就有1/5的美国人认为，大规模杀伤性武器已经被发现了。

因此，数量并不意味着正确。很多美国人反对对汽油增税，但这并不代表政府就不会增税。民选的领导人会屈服于民意吗？杜鲁门总统对民意非常讨厌，经常口出微词。几十年后，许多人欣赏他是一位不顾反对意见、执意按自己意图做事的领导人。有些人觉得，现在的政治领导人过于关心民意了。如果你总是小心翼翼地亦步亦趋，那还怎么领导这个国家？

利益集团经常引导或制造民意。把那些痛苦的画面带给公众，尤其是在电视上出现，经常能够制造广泛的同情。1965年，亚拉巴马州塞尔玛市治安官的暴力行为出现在电视上，使得公众普遍支持黑人争取选举权的斗争，并因此而通过了《选举权法案》。

任何政府在民意面前都是脆弱的。甘地仅仅是通过非暴力不合作的手段，就利用民意使印度赢得了独立。那是一位面容憔悴、缠着腰布的瘦弱老人，领导着抗议运动，自己织布，发出假如英国人不撤出印度就自杀的威胁。他赢得了巨大的支持，逼迫英国不得不于1947年承认印度独立。

一个仅仅依靠暴力和强制的政府不会延续很久。在斯大林时代的苏联，尽管拥有强大的压制反对派的暴力机器，但要维持统治，首先也要靠无阶级的乌托邦理想和反抗纳粹侵略的爱国主义，其次才是那些习惯于夜晚突击搜查的秘密警察。1953年斯大林去世后，苏联政府不得不放松管制，采用物质激励和舆论宣传双管齐下的方式来维持政权的合法性。1989年东欧剧变和1991年苏联解体，从根本上说，都是因为这些制度缺乏公众的支持。

民意的形成

社会学家对于公众的政治态度只能有粗略的了解。当然，没有哪个社会群体是百分之百地赞成或反对。实际上，60%或70%就已经被认为是相当高的比例了。我们要发现的是社会集团之间的差异，是可以用统计规则进行检验的特征。我们寻找不同宣传的真实意义，无论是为了白人还是黑人。一旦我们发现了重大的差异，就可以说找到了特色①，能够说明在何种程度上、哪些范畴和问题影响了一个国家的民意。比如，在斯堪的纳维亚国家，社会阶级的划分是政党取向的决定性因素。工人阶级支持社会民主党，中产阶级支持保守派政党。在欧洲的拉丁语系国家，社会阶级的划分就不那么重要，工人阶级的选票分散在左、中、右各个政党中。在那里，宗教和地域的差别是最为关键的。在美国，最为重要的是宗教和城乡之间的差异。

社会阶级

马克思对社会阶级②给予非常重要的地位。他预言工人将会成为社会主义者，尽管事实上只有其中的一部分是这样。不过社会阶级的确非常关键，即便是在阶级差别很小的美国。几十年来，美国的体力劳动者一直在投民主党的票，收入较高的或职业层次较高的人则倾向于共和党。但是这只是一种倾向，他们也经常受到其他因素的影响。贫困的人经常是在宗教和社会问题上非常保守，而富有的人则更为自由化，甚至是激进。在经济不景气的时代，面包和黄油的问题（即工作）是决定性因素。美国的工人阶级会支持共和党，像1992年那样。一旦生计问题不再显得那么重要，工人阶级就会关注于非经济领域，诸如枪支管理、道德（堕胎、同性恋）或是战争的主导权等。

社会阶级很难测量。有两种普遍使用的方法：客观的和主观的。客观方式是询问被调查者他的年收入或对邻居生活质量的判断；主观方式是询问被调查者他认为自己属于哪一阶级，这经常与客观的调查结果有歧异。大多数美国人习惯于把自己定位为中产阶级，其实他们也许并不是。有时即使是非常富有的人也认为自己处于中间等级，并自称为中产阶级。人们谋生的手段

① 特色：字面意思是“跳起来”，指民意中特定问题的重要性或者持不同观点的公众特征。

② 社会阶级：主要基于收入而形成的社会分层，通常分为底层、中间和上层。

或许比他们的实际所得更重要。典型的例子是，美国的农民是保守的，矿工和钢铁工人就不这样。不同的职业产生不同的政治态度。

有时，社会阶级按马克思所观察的相反方向来运行。生活在豪华郊区的受过高等教育的人就与生活在城市中心的贫困人群正好相反。研究西班牙的学者发现了社会阶级与左翼支持者之间的相反关系。处境较好的西班牙人比穷人更容易支持左派。在这项研究中，教育是最主要的因素。

特别是在与宗教或地域等其他因素结合在一起时，阶级是非常重要的。在英国，阶级加上地域因素影响着选民。在法国，是阶级加上地域，加上虔信程度（虔诚的天主教徒对不虔诚者）。在德国，是阶级加上地域，加上主导教派（天主教或新教）。如耶鲁大学的约瑟夫·拉帕隆巴拉（Joseph La-Palombara）所言，关键的问题是“阶级加上什么?”

教育

教育程度与社会阶级相关。家境较好的孩子通常受到更多的教育，教育反过来又能带来较好的经济状况。美国的教育经常产生分裂效果，使人们在非经济问题[①]上支持自由化，在经济问题[②]上则趋向保守。大量的调查数据表明，受过大学教育的人更为宽容，支持公民权利，能够理解不同的观点。但是在经济问题上，他们中的许多人就开始反对对收入进行再分配——对高收入者增加税收（这是针对他们的）和对失业者的福利政策。要知道，在其他国家，受过教育的人在经济和非经济问题上都是持自由主义立场的，但是在美国这一对问题经常是分离的。美国的工人阶级也是如此。他们希望得到更多的工资，但是在种族、生活方式、爱国主义等方面却十分不宽容。出身中产阶级的年轻人抗议越战，他们有时会对工会成员的无动于衷表示强烈的愤慨，这是经济和非经济领域自由主义态度差别的鲜明写照。

地域

老话说的好，每一个国家都有南方，这在政治上也是如此。不过无法明

① 非经济问题：关于爱国主义、宗教、种族、性别和个人选择的问题。

② 经济问题：关于工作、收入、税收和福利的问题。

确的是，是否南方就一定比北方更为保守或激进？卢瓦尔河以南的法国，塔霍河以南的西班牙，世代都是“左”倾的。意大利南部却是保守主义的大本营，德国南部的巴伐利亚也是这样。在英国，英格兰非常保守，而苏格兰和威尔士却支持工党。当然，在美国，南方数十年来一直有“顽固的南方”之称，南方人会自然而然地支持民主党；不过现在他们却转向共和党。

边远地区[1]通常弥漫着对首都的怨恨，由此而带来所谓的“中心—外围紧张关系[2]”。通常情况下，边远地区是被该国政府强制统一的，因此从未完全对此表示满意。地域的回忆可以持续几个世纪之久。美国南部、法国南部、意大利南部、魁北克、苏格兰均是如此。这些地方通常都感到在经济上落后于中央地带。它们可能有着不同的语言，如：西班牙的加泰罗尼亚和巴斯克、比利时的瓦隆（说法语的南部）、魁北克、原南斯拉夫的斯洛文尼亚以及印度的部分地区。

政治生活中的地域性因素一旦产生，将会保持很长时间。地域性在英国、法国、德国和美国政治中扮演着重要的角色。美国南部和西部大多数“阳光地带”的各州（不包括加利福尼亚）对于经济和非经济问题都是保守的，对从联邦那里争取权利非常热心。北部和东部“云雾地带”的各州，工业已经衰退，倾向于自由化，特别是在政府支出方面。2001 年，当小布什总统削减税收时，一些保守的、来自南部的民主党人支持他，一些自由化的、北部的共和党人则反对他。这充分显示了地域性在美国政治中的影响。在美国，地域因素可能超越政党，就像 2001 年佛蒙特州参议员吉姆·杰佛德从共和党中分离出来那样。

宗教

宗教经常是政治生活中最有爆发力的因素，在塑造舆论方面有强大的影响力。宗教影响有两种情况：主导性教派和虔信程度。在德国，天主教徒支持基民盟，新教徒支持社民党。这主要是主导性教派的问题。在法国，大部分民众都至少是名义上的天主教徒，问题只在于虔信程度，因为不少法国人对宗教比较冷淡。一个法国人越是参与到大众中来，他就越会支持保守党。支持共产主

① 地区：一个国家的不同部分，通常有着自我意识，有时带有亚文化的差别。
② 中心—外围紧张关系：国家其他地区对于核心区、首都的怨恨情绪。

义的选民很少是虔诚的教徒。在波兰，罗马天主教会鼓励教皇反对共产主义制度，支持带有宗教色彩的政党。天主教国家中，最大的分裂存在于教权主义者和反教权主义[①]者之间。法国、意大利和西班牙很长时间以来一直受这个问题的困扰，保守主义政党带有更多的宗教色彩，而左翼政党则对宗教的影响持有敌意。

宗教在美国政治中也非常重要，在这里，清教徒支持共和党。宗教与种族往往叠加在一起。天主教徒，特别是波兰裔天主教徒，是最为忠诚的民主党人。在一个世纪以前的移民浪潮中，大城市的民主党欢迎并帮助了来自天主教国家的移民，因此他们的后代就成为坚定的民主党支持者。不过当民主党赞成合法堕胎时，这一联合就丧失了。很长时间内，人们相信天主教徒不可能成为美国总统，肯尼迪于1960年打破了这一观念。不过在2004年，天主教徒克里（John F. Kerry）失去了天主教选民的支持，因为教士们谴责他支持合法堕胎。许多天主教徒和清教原教旨主义者在堕胎问题上走在了一起。2000年的副总统候选人参议员列伯曼（Joseph Lieberman）是一位严守教规的犹太教徒，但是他并没有引起更多的关注或反对，这表明美国人在宽容方面更为进步了。

20世纪80年代"宗教权利"的凸显对于美国政治是非常重要的。粗略估计，有1/7的美国人对宗教权利非常关注，原教旨主义派别的政治色彩也趋于浓厚。像杰里·福尔韦尔（Jerry Falwell）这样的人，动员起他们的电视机器来反对色情文学、堕胎、同性恋，并积极支持共和党。作为福音派教徒的小布什，与他们联系非常紧密。在共和党内，天主教联盟是主要的保守力量。

美国的候选人（尤其是总统候选人）通常被认为是能去教堂做礼拜就行了，但是自原教旨主义兴起以来，许多人都更希望被当作"再生的"基督教徒。卡特、里根和布什父子都宣称这一信条。前参议员E. 麦卡锡（Eugene McCarthy）在1968年曾竞争过民主党的总统提名，就声称他是最后一位"只出生一次"的总统候选人。克林顿夫妇在大部分周日都会去教堂，当其时克林顿会把家庭用《圣经》紧紧抱在胸前。在美国政治中，没有多少不信教的人。

年龄

关于年龄对民意的影响，存在着两种理论：生命周期[②]和代际理论。前者认

① 反教权主义：天主教国家中要求教会脱离政治的运动。

② 生命周期：认为随着年龄的增大而改变态度的理论。

为，随着年龄的增长，政治态度会发生相应的改变。因此，年轻人是天生的激进派，而老年人则更为中庸，或趋于保守。由于没有什么责任，青年人是理想主义的，带有反抗精神；但是一旦有了家庭、职业、孩子的压力，人们就变得保守了。

这种生命周期的理论并不总是正确的，因为有时整整一代人在年轻时遭逢大事，从而影响其一生。世界大战、大萧条的经历给当时的人留下几十年的记忆，从而影响了他们对战争、经济和政治的观点。社会学家卡尔·曼海姆把这叫作“政治代①”。许多从越战中幸存下来的人对美国在伊拉克的军事行动持激烈的批评态度。经历过 20 世纪 30 年代大萧条的人比年轻人更支持联邦福利政策，后者是在战后繁荣年代里成长起来的。在 2004 年的选举中，那些 75 岁或年纪更大的人是克里的最坚定支持者，因为后者承诺维持他们的社会保险和医疗保险。年龄并不总是使人变得保守。

性别

即使是在妇女运动兴起之前，性别也已经构成了政治差异的因素。传统上，特别是在天主教国家，妇女更为保守，更为关注家庭、家族和道德。这在今天的西班牙天主教地区和葡萄牙依然如此。但是在一个已经现代化的社会里，男性和女性的观点都改变了。妇女离开家庭去工作，对社会和经济问题更为敏感，并且不再接受丈夫的政治观点。在美国，20 世纪 80 年代开始出现了一种有趣的“性别鸿沟②”，妇女对自由化和民主党的支持率要比男性高出好几个百分点。这是因为女性已经发现，联邦政府支持家庭和家族的旧有价值。更进一步，许多女性不喜欢共和党的好战态度。1996 年和 2000 年，女性支持民主党总统候选人的比例要比男性高出 11 个百分点（2004 年只高出 4 个百分点）。或许在当代政治世界，女性是天生的自由派人士。

关键概念

经典的舆论曲线

我们经常用一条统计曲线来概括不同的人们考虑问题的不同方式。它显

① 政治代：认为年轻时代的政治观点可以形成长期影响的理论。

② 性别鸿沟：表现为美国女性要比男性更倾向于支持民主党。

示了不同观点的分布——从一个极端到另一个极端。对于那些没有多少争议的问题，显示的是倾斜的"J"形曲线①。例如，在"9·11"事件之后，极少有美国人会反对消灭伊斯兰恐怖主义者。（见图8—1）

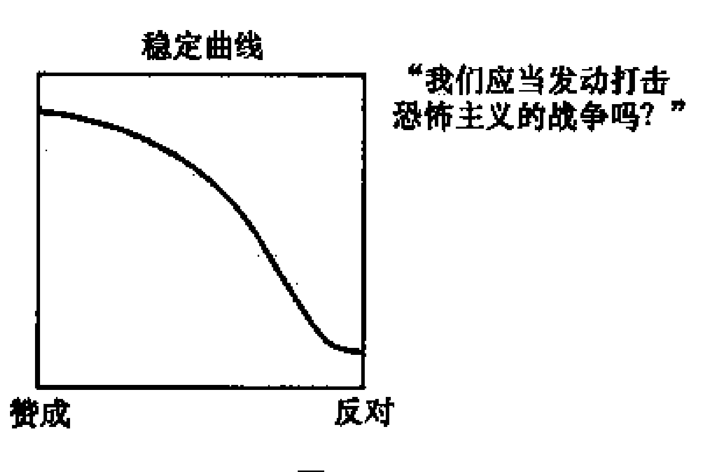



图8—1

在许多问题上，民意的曲线是"钟形"的，或是单峰分布②，位于极端位置的人很少，大部分都集中于中间地带。所有的工业化民主国家在意识形态方面，极左或极右派都不多，处于中间的是大部分人。（见图8—2）

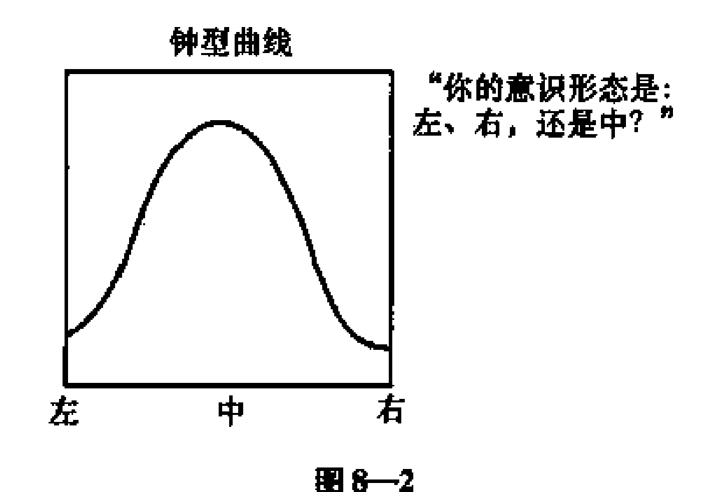


图8—2

第三种曲线是"U"形曲线，或是双峰分布③。两极要多于中间的人。北爱尔兰天主教徒和新教徒的舆论态度，就显示出这种U形，造成了数十年的暴力冲突。（见图8—3）

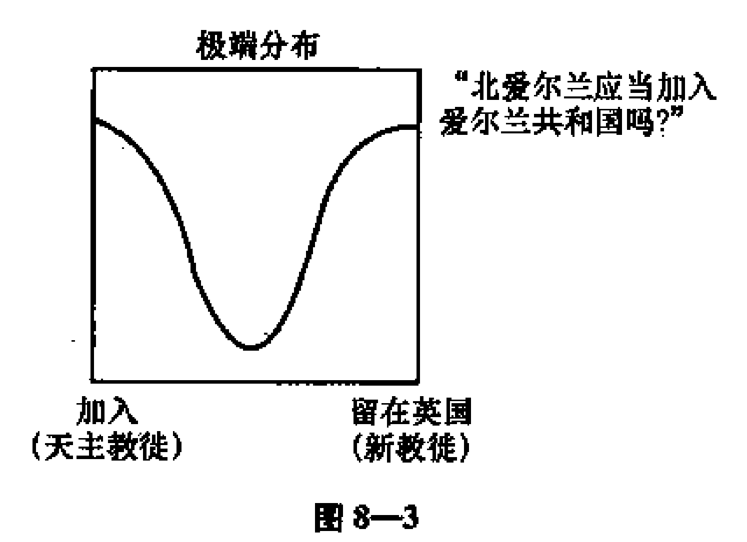


图8—3

钟形曲线的舆论分布是民主国家的基础。假如许多公民持极端态度，形成U形曲线，政治体系就处于崩溃之中。这在1933年的德国带来极权主义的政权，1936年的西班牙带来内战，1973年的智利带来军事政变。几乎所有的民主国家关于基本问题的舆论态度都呈现出单峰分布，也就是说，人们集中于中间部分。民主是中间化的。

① 倾斜的"J"形曲线：向一方倾斜的分布曲线。
② 单峰分布：中心向上突出的分布曲线，如同钟形。
③ 双峰分布：向两极分化、中部比较低的分布曲线。

种族群体

种族与地域、宗教相关联，不过有时也会单独发挥作用，特别是在美国这样的多种族国家中，一些种族群体形成了政治亚文化。美国长期以来被称作移民的“大熔炉”，但是种族意识会延续好几代。美国政治经常被描述为带有种族色彩，盎格鲁-撒克逊的新教徒白人（White Anglo-Saxon Protestants，WASP）和其他北欧移民通常是保守的，支持共和党；来自欧洲南部和东部地区的移民、黑人、西班牙裔、亚裔美国人更为自由化，支持民主党。这在复杂的政治和个性中，也许是过于简单化的划分，但是许多政治家仍然把这种区分作为指导。

几十年来，种族政治发生了很大改变。内战以后，大部分黑人加入了共和党，即支持林肯的政党。在罗斯福和新政时期，大部分黑人成为民主党人，并一直延续至今。在19世纪，美国的犹太人大多是共和党人，因为共和党批评沙皇俄国的反犹主义。世纪之交的犹太移民通过纽约的塔慕尼协会会堂（Tammany Hall）认识了美国政治中的民主党，从而开始支持它。近来，许多犹太人受到新保守主义的影响，转而支持共和党。种族政治并非总是恒久不变的。

民意调查

对于某一问题，人们可能会赞成、反对或游移不定。但是在许多领域，不确定性和变化的因素非常明显，以至于我们不能相信民意调查的结果，不能确信他们报告的赞成或反对的百分比。

通常情况下，舆论的分布并不是理想的确定模式，主要是因为大多数人在大多数时间里对政治并不关心。他们对与自己生活并不直接相关的问题兴趣不高，而且对多数问题也不能获得足够的信息。例如，大部分调查都表明，近一半的被调查者说不出在国会代表他们的那个人的名字。

因此，在大多数问题上，公众当中只有很少一部分人能够形成清晰的观点，使新闻记者和编辑对他们产生兴趣。并且，在许多场合，一条普通的民

意调查曲线只是对这些“较为关注的公众”的观点模式的模糊反映。既然民意中包含这么多的不确定性、个体的含糊其辞以及普遍的对政治生活的漠视，民意调查如何能精确地反映人们的想法呢？

案例研究

民意调查的短暂历史

1824年，《哈里斯堡宾州人报》（the Harrisburg Pennsylvanian）向大街上的行人询问，他们是愿意选J.Q.亚当斯还是安德鲁·杰克逊。计算的结果用理论形式发表，以显示这些“风中的稻草”如何预示了选举的结果。许多其他的报纸，使用着多种既仔细又混乱的方法，在诸多选举大赛中使用着这种“稻草测验”（straw polls）。在1924年、1928年和1932年的总统选举中，流行杂志《文学文摘》发展出了有较高威信的调查方法。它使用足够大的样本，认为这样就可以确保调查的可信度。它用信件的方式来进行调查，在通讯录、汽车拥有者名录、电话簿上查出大约一千万个地址。1936年，这家杂志预测共和党人阿尔弗雷德·兰登（Alfred M. Landon）将获得59.1%的选票。但是最终罗斯福取得压倒性胜利——大约赢得了60%——宣告了随机调查方法和《文学文摘》杂志的失败。

也正是在这一年，新发展出的“科学测验”技术开始产生，它是市场研究的一个新的分支。乔治·盖洛普（George H. Gallup）的调查结果在多家报纸上发表，预测到了罗斯福的胜利。盖洛普指出，《文学文摘》的结果是不准确的，因为它的样本主要来自高收入家庭，而这些人对罗斯福的社会和经济政策是不满的。盖洛普所使用的新技术强调样本①的“代表性”，而不是越多越好。

这种科学的样本选择方法自此支配了这一领域，取得了非常成功的纪录。但它在1948年的选举中还是失败了，当时几乎所有的民意调查都预测托马斯·杜威（Thomas E. Dewey）将以压倒性优势打败哈里·杜鲁门（Harry S. Truman）。结果杜鲁门在共分四个步骤的竞争中赢得了49%的选票。错误在于，调查假设了那些说自己还没有决定的人，将与那些说已经决

---

① 样本：在调查中接受访谈的人，通常只是人口中的一小部分。

定了的人有着相同的比率。实际上，前者更倾向于支持杜鲁门——差不多有75%。从那时起，民意调查进一步改进了其方法，现在已经可以通过特别的技术来确认对某一候选人的摇摆态度。他们并不宣称能够预测接近两个或三个百分点的离散程度。最近几位赢得总统选举的候选人得票差额都小于1%，因此民意调查就无法准确地进行预测。2000年的总统选举被认为是"过分接近的选举"。

任何一种用具有代表性的样本来测量公众态度的做法都可以叫作"民意调查[①]"。公开出版的民意调查（特别是在选举年）备受关注。我们几乎每天都能看到美国人对于战争、失业、堕胎以及选举所持态度的数据和百分比。这对政策制定者和候选人是十分有用的。但是争论也存在于它的政治效果方面。比如，民意调查是否对不确定的舆论产生了过度的关注和影响？通过将民意调查当作权威性裁决，记者制造出自圆其说的预言，人们读后是否有被误导的可能？民意是否应该被当作——像一些人建议的那样——决定公共政策的公正和民主的方式？民意调查在决定公共政策时，是否有足够的可信度？谁在使用民意调查？他们的目的是什么？我们能够相信他们吗？

民意调查的技术

只有1 000人的小样本，如何能预测2亿人的观点？答案是复杂的，但是可以用以下一些基本步骤来总结它的技术。

选择样本 为决定样本的选择，研究人员有两种途径。其一，分层定额[②]样本选择（the stratified-quota sampling）。它试图包括社会各阶层的代表。这非常困难，因为研究者必须精确地区分出诸如x象限（如蓝领工人）、y象限（如老年妇女）、z象限（如共和党人）等。如果在不同群体中选择的量不够均衡，他们就失去了对称性。

其二是在不同的领域中不加选择地随机挑选样本。在真正的随机抽样

① 民意调查：对于公众看法的调查。

② 定额：在不同的人口群体中选择不同的样本。

中，蓝领工人（或是其他群体）的数量是按他们在总人口中的比率来决定的。在计算机的帮助下，随机选择[①]能够比定额的方式获得更准确的结果。

通常使用的方法叫作“地域抽样”。在全国范围内的不同地域，挑选出100到200名调查者，再由他们在本地域内分别调查15到20人。这样所取得的样本，既有随机性，又有代表性。它包括选择合适的地理范围，明确当地的人口特征，并从不同领域随机选择被调查者。其结果非常接近于完全的随机选择，花费也要少得多。

获得样本 民意调查是昂贵的，因此必须考虑经济因素。很不幸，花费越少，结果越不准确。最廉价的方式是向被调查者寄出问卷，但是愿意回复的人往往不具有代表性，这正是《文学文摘》的错误所在。电话访问试图克服这一缺点，但是它无法与被访谈者建立起亲善的友好关系。为进行电话访问，由计算机在全国范围内随机选择号码，即便是不存在的空号。这一方式至少存在两个问题：第一，许多人不愿意认真接受电话采访；其二，在家里的大部分是妇女、老人和失业者，这就使得样本不具有随机性。最好的方式仍然是花费最高的面对面调查，这需要调查者经过认真的选择和严格的训练。例如，为使访谈更为生活化，政治性问题经常被转换成商业性问题：“你吃过传统薄饼吗？”

提问 为避免得到带有倾向性的回答，使用没有偏见的语言是非常重要的。例如，在1999年《华盛顿邮报》和美国广播公司的一项联合调查中，半数的被调查者被问及克林顿总统如果遭到弹劾是应该辞职还是“与参议院指控作斗争”，59%的人认为应该“辞职”而不是“斗争”。另一半被调查者被问及同样的问题，但用词却是辞职的委婉说法以及“保留职务并直面在参议院的考验”，在这种情况下，只有43%的人回答了“辞职”。文字的细微差别——“斗争”比“直面考验”语气更重一些——能够带来不同的回答。1992年，一项措辞失败的调查（它引起了双重否定）说，1/5的美国人怀疑纳粹大屠杀是否真的发生过。而当1994年文字上作了修改后，只有2%的人表示怀疑。调查者必须避免语气上的差别或同情性的外表，这有可能给被调查者以暗示，并误导结果。

---

① 随机选择：任意地挑选样本，每一个样本都对结论有着同等的意义。

怎么做

变量

变量是不同因素的指标，它揭示出某些变化。如果可能的话，可以把这些因素进行量化。变量有两种：自变量[①]和因变量[②]。前者是那些可能影响或带来变化的因素，但并不总是能够确认。例如，可以假设一国人均GDP的增长会带来民主化。这里，人均GDP是自变量，民主是因变量，后者在字面上取决于其他变量的影响。

可以把这二者结合起来，再把民主作为自变量，看看它如何影响财富。因果关系很难被证明，因为原因可能导致不同的结果。有些人认为，民主促进繁荣。当然，在某些情形中，因果关系只有一个方向。我们可以把"清教徒白人男性"作为自变量，认为它使共和党在选举中获胜，但我们不能反过来说，共和党的胜利会使人们都成为清教徒白人男性。

如果两种变量都有可靠的数量来测量，就可以在长时段内把它们列入一个图表或标出不同的颜色，以显示出肯定性的协方差[③]——其中一个的改变会导致另一个的改变——这会给我们的论点提供有力的证明。有时，我们看到的是否定的或相反的相关关系——一方上升，另一方就下降——这仍然可以证明我们的论点。如果没有或只有很少的相关关系——图上的两条线摇摆不定，没有什么关联——那就要退回去，对论点进行修正。有时相关关系存在着时间上的滞后，这会带给我们很有意思的论点。例如，对于总统的外交政策，民意往往在6个月后才做出反应。

民意调查的可靠性

民意调查通常是可靠的，前提是我们能充分认识到它的局限性。美国关于民意调查每年要花掉好几亿美元，各个竞选班子也会在初选和普选中雇用数以千计的私人调查机构。关于选举的预测，最难确定的是选民态度的转

① 自变量：可以影响其他事物的因素。
② 因变量：受自变量影响的因素。
③ 协方差：反映两个因素如何相互影响及在多大程度上相互影响的指标。

变。许多之前说要选谁的人在实际投票时并不这么做。这些选民和那些还没有决定的人，并不能像那些确定要选谁和已经做好决定的人那样进行区分。这造成了 1948 年对杜鲁门获胜的失败预测。一次重大的转变可能改变选举的结果。调查者必须随之作出相应的调整，但没有人能够确认这种转变有多大，比如气候或恐怖袭击。

民意具有挥发性①，在某一特定事件的影响下会迅速发生变化。1965 年，当约翰逊总统决定进行越南战争时，一个助手告诉他“民意全部在我们这一边”。作为一位密切关注民意调查的狡猾的政治家，他回答说：“是的，这只会延续很短的时间。”他是正确的，1965 年时公众的支持率是 2/3，到 1968 年，就出现了 2/3 的反对声音。2003 年时对伊拉克战争的高支持率，到了 2004 年就转变了。在民意中，没有什么是一成不变的，变化是常态。

在电话调查中，一个新出现的问题是：高比例的“无人反应”。美国人已经经历了太多的电话调查，他们会拒绝或直接挂断电话。有些人估计，电话调查的回复率已经降至 50%。如果只有一半人回复，调查就没有随机性或代表性。这或许是 2000 年和 2004 年的选举中，调查结果明显不同，没有作出很准确预测的原因。互联网上的调查也存在同样的问题，因为被调查者是“自我选择的”，并且他们的收入和教育程度都高出平均水平，任何只调查他们的民意调查都缺乏可信度。

美国的民意

总统的支持率

在美国的民意调查中，一个最古老也是最重要的问题是总统如何履职，而不是有多少人喜欢他。然而在实践中，喜欢总统的被调查者将竭力证明总统的工作绩效，因此“声望”这一术语经常出现在调查中。更为准确的说法应该是“支持”或“赞许”。

通常，总统起初有着高支持率，然后逐步下降。第一年，他会和媒体

① 挥发性：表示民意通常变化非常迅速。

和公众保持良好的"蜜月[1]"关系，高点数的支持率经常出现在其任期早期。几年后，问题开始积累起来——或者是经济的恶化，或者是外交政策的失败。这就使支持率开始下降。当他离职时，很少能保持起初的高支持率。

当一位总统于危急时刻上台或从事一项重大行动时，他的支持率会有短暂的上升。如果总统面临着艰难的抉择，美国人通常都会支持他，他们喜欢果断的决定。政治学家约翰·穆勒（John Mueller）把这叫作"重振士气的事件[2]"（rally events）。卡特总统在伊朗人质事件中，支持率上升了13个百分点，但紧接着在下一年中，他就因措施不力而受到指责，并失去连任的机会。老布什1991年开始海湾战争时，支持率上升了18个百分点，但在一年半后的总统选举中失利，原因在于徘徊不去的经济衰退。小布什在"9·11"事件后的支持率为35%，2003年伊拉克战争时也不低，但当战争延续下去时，就没有这么高了。没有哪个"重振士气的事件"会延续一年以上的。

一些人希望总统（特别是在任期后期）能以深思熟虑的努力，用戏剧性的方式作出决策，以提升他正在下降的支持率。外交政策提供了这种戏剧性表演的天然舞台和（我们在下一章要讨论的）最好的电视频道。一次与外国领导人的会议，一次对恐怖分子的公开打击或一次营救美国人质的行动，都可以使总统的支持率明显上升。杜鲁门、肯尼迪、尼克松、卡特、里根、布什父子都是随着一次戏剧性的外交事件而获得高支持率。即便是失败，如1961年针对卡斯特罗的"猪湾事件"，也把美国人团结在肯尼迪总统周围。但是如果一个耻辱性事件延续很长时间，总统的支持率必然下降，就像卡特和里根对付伊朗时那样。同样，一次拖得很长的战争也会降低支持率，像朝鲜战争时的杜鲁门、越战时的约翰逊、伊拉克战争时的小布什。经济危机对支持率也不利，四位共和党总统（艾森豪威尔、福特、里根和老布什）的下台，都与低迷的经济形势有关。良好的经济发展对总统非常有利。克林顿即便是在1990年底的丑闻时期，也拥有很高的支持率。

总统的支持率是一个基础，它可以渗透到总统的其他行为中。正如人们

---

① 蜜月：在总统任期之初的高支持率。

② 重振士气的事件：能够重新激发起对总统支持率的事件。

预期的，在1983年，美国成功地接管了格林纳达，并营救出美国学生时，里根总统的支持率跃升了好几个百分点。与此同时，对里根政府经济政策的支持也开始上升，尽管这种经济政策与之前并无大多改变。

自由主义者和保守主义者

一长串的共和党总统名单并不说明美国变得更为保守。几十年来，自称为保守主义者的美国人一直是自称为自由主义者的两倍，不过也还有很多人认为自己是持中间态度的。这一单峰分布——变量按照钟形曲线来分布——在工业化民主国家中是标准的形式，这使得民主政治成为可能。在里根和布什父子执政期间，美国人认为自己是保守主义的比率并没有明显上升，更多人表示支持环境和福利方面的立法，特别是出于自由主义的考虑。像20世纪60年代那样，认可“消除贫困”项目——这是共和党最钟爱的目标之一——能够使社会得到发展的公众数量，仍然是稳定的。美国人或许会偏好共和党总统，甚至认为自己也是保守主义者，但是他们也不会拒绝稳健的福利国家政策。

要解释这种明显的内在不一致性，我们可以回到先前讨论过的经济自由主义和非经济自由主义之间的区别。美国人对于“保守主义”或“自由主义”的概念并不是十分清晰。例如，所有的退休人群都支持社会福利和医疗保险——这是经济方面的自由主义政策——但同时他们中的很多人也认为自己是保守主义者，因为他们认同传统的价值观念。他们是在非经济意义上使用“保守主义”这一概念。不过有一个经济问题，即对于处方药品的联邦资助，他们（经常是不自觉地）认为是最为重要的自由领域问题。以上所言是一个自我认同的问题，在不同的问题上会有不同的看法。那些自称为保守主义者的人——或许是因为他们居住的地方有这方面的倾向——如果能得到更多的联邦拨款，可能就变成了自由主义者。

谁在关注?

民意是一个混合体。不同的人群会对不同的问题感兴趣。农民关注的是农产品价格，产业工人关注的是进口数量，妇女关心工资平等，少数民族关心工作机会。1998年，传来联邦预算将要增加的消息，年轻人认为应该用

于教育和其他社会问题，老年人认为应该用于社会福利，不过极少有人希望增加税收。有时，一些群体感到满意，但另一些群体会表示反对。黑人和贫困人口对20世纪90年代末的经济复苏并不太关注，而收入较高的人则表示赞赏。

那些“专注的公众[①]”，尽管在数量上很少，但有着很大的政治影响力。因为他们有自己的观点并能够清晰地予以表达，有在政治上进行论证的能力。有时，他们能够激发起公众的关注。对于越南战争、伊拉克战争的反对，对南非种族隔离政策的声讨，起初就是在教堂、报纸和教室里由一小部分人提出的。在20世纪90年代初，当人们还不太注意时，已经有一些“专注的公众”看到了巴尔干地区和非洲发生的暴行。面对冷淡的或反应迟钝的普通民众，这些人是鼓舞者、带头者。这就是为什么所有的政治制度都对知识分子持警惕、有时是怀疑态度的原因。在华盛顿，官员们花费大量的时间和精力来与这些人进行沟通，使他们尽可能减少批评，不致影响公众和下一次选举。正如我们要在第9章中讨论的，白宫和新闻媒体经常处于“老鼠和猫”的关系之中。一旦政治精英们意识到，普通公众其实对政治并不过分关注，他们就会对民意不再关心。1998年的研究表明，国会、总统班子和高级文官相信，大多数美国人并不清楚针对关键问题的态度，而精英们是唯一能够跟上他们观点的人群，因此可以通过后者来决定很多事情。很不幸，这一切都发生在民主政体中，不过他们的看法可能是正确的。

经典论述

阿尔蒙德的三种“公众”

在1950年的《美国人民与外交政策》中，政治学者阿尔蒙德提出，美国存在着三种民意，而不是只有一种。

1. 普通的公众：人口的大多数，除了切身利益外对其他事情不太了解或不感兴趣。例如，他们对外交政策并不关心，除非国家处于战争或国际危机之中。

① 专注的公众：那些关注政治（通常是国内外事务）的人。

2. 专注的公众：接受过良好的教育，了解那些抽象的政治问题，如外交政策。他们是政治精英进行表演时的观众，同时也能够对普通民众的观点产生影响。

3. 政治精英：极少数高度卷入政治生活的人，通常是职业政治家。他们是国会议员、总统任命的官员、负责报道国内外政策的高级记者等，他们对普通公众和关注的公众施加影响。

阿尔蒙德认为这三种区分在外交领域最为明显。简单地听从新闻的美国人逐渐减少，调查显示，美国人对国际事务也越来越不关心。那些关注的公众和政治精英——企业家、媒体负责人、宗教领袖和学术人士比普通观众更为拥护商业扩张、对巴尔干半岛的干预等。

普通民众的冷漠和不统一，意味着其观点难以识别，对决策也很难产生影响。民选出来的领导人习惯于只注意到那些与该问题密切相关的人群的观点。调查显示，大多数美国人允许堕胎，但是只有少数人是强烈支持的。“亲善生命”者反对堕胎，尽管人数不多，但观点的强烈程度[1]之高以至于经常可以把大多数抱无所谓态度的人排除在外。犹太人不到美国总人口的3%，但是在他们中间，支持以色列的态度非常强烈，从而使大部分民选官员不得不采取亲以立场。大部分美国人支持某种形式的枪械管制，但大部分人对这个问题反应冷淡。反对枪械管制的人却热情高涨，也因此非常有影响力。意见强烈的少数经常凌驾于冷漠的大多数之上。

“专注的公众”不成比例的影响力和热情，带来民意中的一个问题。经常出现的情况是，所谓的“民意”其实只是一个小团体的观点，只有它强烈地关注于这一问题。是否应该把他们的观点当作不具公众代表性而排除在外，还是应该被加重分量？哪一个是更为民主的做法？大部分人都倾向于认为，民主是大多数人的民主，即使他们的意见是不统一的。不过，当出现受到集中关注的问题时，许多人希望并不只是简单地来数人头，他们认为社会中多数人的观点是片面的、错误的，不应该被认真考虑。在第10章讨论利益集团时，我们还要涉及这些问题。

① 强烈程度：对某一观点持坚定态度、充满激情的人。

民意调查公正吗？

民意调查并不仅仅是对民意的监测，它有时也可以制造民意。公开的民意调查结果点明危机的责任者，通常可能毁掉一次选举。例如，新闻媒体有可能强烈关注于民意调查，后者预测某一位候选人会比其他人领先很多。这种公开化、倾向性明显的报道能够对处于落后位置的候选人产生灾难性的影响。这位候选人的支持者会对他失去兴趣。不利的民意调查结果，特别是在竞选早期，对某些候选人来说，的确可以成为能够应验的预言。早期领先的候选人会得到更多的捐助、更密集的新闻宣传，从而得到更多的支持者。

目前存在的一个矛盾是如何消除民意调查给刚离开被测地点的选民的影响。美国的东海岸和西海岸之间有 3 个小时的时差，在电视上报道东部民意调查的胜利者时，西部的选民可能正在填票。东部的预测是否影响了西部的选民？即便初期的预测是准确的，要是有更多的人来投票，那些西部的州和地方的候选人会赢吗？有些人建议可以让广播延迟播报调查结果，这在 2000 年时似乎尤为必要。当时，电视新闻预计戈尔将获得胜利。目前还没有证据表明调查结果对总统选举真有影响，但是它可能会影响参众两院的选举和州的立法。调查结果，特别是如此迅速地公开时，它的影响力就不是中立的了，但是目前尚无法律来对此予以约束。

美国应该按照民意调查来治理吗？

通过以上的讨论，我们似乎可以认为美国不应被调查结果所左右。首先，公众的注意力千差万别。在许多问题上，普通民众没有什么明确的知识和意见。这时，少数人的集中观点可能主导了民意调查的结果。政府领导人，特别是拥有现代通信手段的领导人，会按照自己的意愿来影响民意，并因此而鼓励自己去制造出自己想要得到的反馈意见。这样，民意便追随着政府的决策。

问题的提法和样本的选择能够严重地歪曲结果。调查必须由值得信赖的专业机构来进行，后者有着标准化的问卷和随机抽取的样本。政客们和候选

人为某一目的而进行的民意调查会严重地误导公众，这种调查不足为信。同样重要的还有一个“多变性”的问题。公众在今年喜欢的东西，在下一年就未必如此。基于一次调查而作出的决策，当其结果出现时，也许已经不合时宜了。小布什的顾问卡尔·罗弗（Karl Rove）认为伊拉克战争会取得选民的支持。情况的确如此，但只延续了一段时间。那些试图跟从民意调查结果的高级官员，有可能掉进陷阱。有价值的民意调查的确能在特定时段内提供民意的准确反映，但是仍然无法取代仔细的分析和审慎的预测。

关键术语

民意　轶事　特色　社会阶级　非经济问题　经济问题　地区　中心—外围紧张关系　反教权主义者　生命周期　政治代性别鸿沟　倾斜的“J”形曲线　单峰分布　双峰分布　样本　民意调查　定额　随机选择　自变量　因变量　协方差　挥发性　蜜月　重振士气的事件　专注的公众　强烈程度

关键网址

国家选举研究会
www.umich.edu/~nes/
选举链接
www.votelink.com/
盖洛普
www.gallup.com/poll
选举报告
pollingreport.com
关于政治认同的测试
www.self-gov.org/quiz.html
政治中的互联网
www.polsci.ucsb.edu/~bimber/research/

种族和民族问题

www. providence. edu/polisci/rep/

民意调查的序列

www. ukans. edu/cwis/units/coms2/po/index. html

世界性问题

www. americans-world. org/

参考文献

Alvarez, R. Michael, and John Brehm. *Hard Choices, Easy Answers: Values, Information, and American Public Opinion.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

Aronowitz, Stanley. *How Class Works: Power and Social Movement.* New Haven, CT: Yale University Press, 2003.

Asher, Herbert. *Polling and the Public: What Every Citizen Should Know*, 6th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2004.

Dalton, Russell J. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, 3rd ed. New York: Chatham House, 2002.

Elazar, Daniel J. *The American Mosaic: The Impact of Space, Time, and Culture on American Politics.* Boulder, CO: Westview Press, 1994.

Lavrakas, Paul J., and Michael W. Traugott, eds. *Election Polls, the News Media, and Democracy.* New York: Chatham House, 2000.

MacManus, Susan A., with Patricia A. Turner. *Young v. Old: Generational Combat in the 21st Century.* Boulder, CO: Westview, 1996.

Mueller, John. *War, Presidents and Public Opinion.* New York: Wiley, 1973.

Sobel, Richard. *The Impact of Public Opinion on U. S. Foreign Policy Since Vietnam.* New York: Oxford University Press, 2001.

Stimson, James A. *Public Opinion in America: Moods, Cycles, and Swi-*

ngs. Boulder, CO: Westview Press, 1991.

Stonecash, Jeffrey M. *Class and Party in American Politics*. Boulder, CO: Westview, 2000.

Wald, Kenneth D. *Religion and Politics in the United States*. Washington, D. C.: CQ Press, 1996.

Weissberg, Robert. Polling, *Policy, and Public Opinion: The Case Against Heeding the "Voice of the People."* New York: Palgrave, 2002.

第 9 章



政治沟通和大众传媒

思考题

- 大众传媒和面对面的交流会产生哪些不同的影响？
- 什么样的杂志构成“精英媒体”？
- 互联网是否已经成为一种重要的媒体？或者未来它能够成为吗？
- 电视新闻的缺陷在哪里？
- 金钱能够买到电视时段或者进而会“买”到选举吗？
- 电视是否制造了政治冷漠？
- 哪些国家拥有最自由的大众传媒？
- 如何能够得到准确的新闻？
- 媒体和政府的对立是好事吗？

在美国政治中，大众传媒[1]总是显得颇为突出。18世纪80年代，《联邦党人文集》在日报上连载，传遍了13州殖民地，在公众中赢得了对新宪法的支持。1828年，安德鲁·杰克逊在竞选中战胜约翰·昆西·亚当斯，代表着美国历史上最为肮脏的"媒体运动"。当时，杰克逊夫妇被指责犯有道德违规行为。1904年，特迪·罗斯福（Teddy Roosevelt）成为一位"媒体候选人"，他专门塑造一种粗犷的形象来赢得杂志封面和选举。富兰克林·D·罗斯福则利用他著名的"炉边谈话"以及随之而来的大量新闻报道与讨论，为"新政"赢得了支持。今天，大众媒体是美国政治中举足轻重的组成部分。现代的竞选极大地依赖于电视，以至于有批评家抱怨说候选人不必再为各种政治和社会问题费心，专业的市场顾问会把他们包装好，就像出售商品一样在政治市场上叫卖。

政治中的沟通

政治学家很早就意识到政治对沟通交流的依赖。卡尔·W·多伊奇（Karl W. Deutsch）的研究揭示出，现代化程度和民族主义都可以用邮件形态和流量、电话、报纸等来进行衡量。政治系统和沟通系统是精确并行的，而且毫无疑问它们缺一不可。

所有政治行为都是对沟通交流的这样或那样的反映。当然，社会中存在不同水平和类型的沟通交流。面对面的直接交流[2]是最基本的，也是改变或强化政治观点的最有效途径，因为它允许对话，这是大众媒体做不到的。直到20世纪30年代早期，面对面的直接交流一直是政治竞选的主要方式。候选人在本地区面对选民作竞选演说[3]（stump），在选区政治名流、头面人物以及活动组织者的帮助下寻求选民的支持。不过在今天，电视的兴起和现代社会的复杂变化在很大程度上已经使这种"草根性"的游说传统不复存在，即便有，也带有作秀的性质，为的是获得媒体的关注。

大众媒体面对的是无限多的受众，因此比面对面的交流能够赢得更多的

---

① 大众传媒：现代社会中的沟通方式，可以拥有广泛的受众。

② 面对面的直接交流：通过个人接触来实现的、原始的大众交流。

③ 竞选演说：该词源自当时许多人站在树桩上进行演讲，以后即成为竞选时发表演说的代名词。

选民来支持或影响民意。一次电视演说可以影响上百万人，而即使在最大规模的群众集会上的演讲，听众也不过几千人而已。即使是电视观众中的很小一部分人对演讲者作出积极的反应，也意味着上万张选票，这足以改变一场选举的结果。

但是大众媒体是单向的沟通。如果观众不喜欢现在的总统，他可以换一个频道。如果观众不同意总统的见解，后者不可能作出相应的回答来争取积极的反应。大众媒体通常强化了既有的政治观点，但极少能够改变它们。收音机和电视比铅字的确更具有劝说公众的能力，因为它们更接近于面对面的交流，但是它们的影响仍然部分依赖于朋友之间的闲聊。

电视在很大程度上把新闻播报者变成舆论领袖，这一事实使舆论领袖的角色受到侵蚀。电视不仅直接传播着政治消息，把新闻和理念带入千家万户，也在间接地改变着社会。大多数观察者都同意，如果没有电视，20 世纪 60 年代的民权运动不可能获得成功。南方的种族歧视在电台和报纸上是感觉不到的——也许是刻意如此，但是在电视新闻中，人们看到高压水龙头和警犬对和平示威者的攻击，这使得大部分美国人转而支持黑人的平等权利。同样，关于越南战争的新闻报道——世界上首次用电视报道战争——使许多美国人反对越战，反对约翰逊总统。2004 年虐待伊拉克战俘的照片也有这样的效果。

案例研究

大众沟通的两步曲

大众媒体是如何深入影响公众的呢？拉扎斯菲尔德（Paul Lazarsfeld）和卡茨（Elihu Katz）是较早发现传媒两步曲模式的研究者。他们发现，每一个社区都有受人尊敬的舆论领袖[①]——教师、牧师、社区和行政官员、成功的商人或专业人士——阿尔蒙德称之为“专注的公众”（见第 8 章）。这些人从大众媒体那里获得政治观点，再在日常接触中把这些观点传播给那些并不怎么关注政治的朋友。媒体的有效性依赖于这些舆论领袖，他们是成功政治家必须触及、影响和说服的对象。在这里，少数影响着多数。

① 舆论领袖：地方的代表性人物，能够影响其他人的观点。

与上一代尤其是上两代人相比，越来越多的美国人开始对新闻失去兴趣。看电视新闻和读报的人越来越少，新闻的内容也从政治和世界性事务转向个人取向，以及生活中实用的关于健康、商业和生活方式的信息。这一转变与美国人对政治兴趣的下降是同步的，再次验证了传媒与政治间的密切联系。关于这种转变的原因，众说纷纭。有些人看到的是价值取向的改变，特别是沉溺于娱乐的年轻的、关注自我的[①]一代人。只有恐怖袭击、卷入战争或高昂的油价，才能使他们关注现实世界。

不同的大众媒体针对不同的受众，后者可以用教育、收入和年龄来进行区分。受教育程度越高，接受媒体信息的程度也越高。大学毕业生和收入较高的人倾向于阅读报刊、杂志和书籍，而不是简单地跟从电视和广播报道。中等学校毕业的人更多地在娱乐意义上使用大众传媒，他们更喜欢电视和生动的画面而非印刷品。90%的高收入家庭是杂志和书籍的常规阅读者，而只有一半的低收入家庭如此。

年龄也影响着人们对大众媒体的使用。30 岁至 50 岁的人比十几岁或年轻人群体更多地关注报刊杂志上的新闻和评论文章，而后者则把报刊作为娱乐之用。年轻人追逐体育、摇滚明星，喜欢人物故事而不是艰深的评论。大学生中关注新闻和评论文章的人非常少见。

现代大众传媒

报纸　在 1910 年，美国有 2 600 多种日报，57%的美国城市有两种或两种以上彼此竞争的报纸。今天，只有其中的一半生存下来，只有极少数城市还拥有两种或两种以上各自独立的报纸。这种数量上的下降是否意味着人们不再能够获得多样化的政治和时评性观点？“新闻自由”仍然是一个值得考虑的问题。75%的美国报纸为集中控制的报业辛迪加所拥有，它们倡导的是一种“保持现状”的倾向。只有少量报纸为着现实的和理想主义的原因，保留着明显的党派色彩。大部分报纸收入来自广告，而广告费的多少依赖于报纸的发行量。因此，保持高的发行量是报纸主要关心的问题，这促使报纸采用中间化的新闻政策，小心翼翼地避免引发对立。这使得报纸趋于平庸。

---

① 关注自我的：重视自我体验的。

关键概念

媒体垄断的趋势

如果媒体应该存在竞争性，那么美国就应该注意了，因为现在媒体的控制权逐步走向寡头垄断①。二十个左右的大公司控制着大部分美国人的读、听和看，因为它们控制着报纸、电台和电视台。最大的六个公司是：

默多克：澳大利亚出生的新闻业大亨，拥有福克斯电视台、哈泼科林斯（出版社）、标准周刊（很有影响力的新保守主义杂志）、纽约邮报、伦敦泰晤士报和直线电视台。

通用电气：拥有NBC（全国广播电视台）和Universal-Vivendi（斐凡迪环球公司），它自身就是一个重要的联合企业。

时代—华纳：一家大杂志社和重要的电影制片厂的联合体，现在还拥有CNN（美国有线新闻网）和美国之音。

迪斯尼：拥有ABC（全国广播公司）和ESPN（娱乐体育节目网）。

康科斯特（Comcast）：最大的有线电视公司，曾经试图接管迪斯尼。

纯信道（Clear Channel）：拥有大部分的美国电台并进行集中规划，清除了地方性的内容。

还能保证言论自由和信息多元吗？批评者担心，我们接收到的是白宫新闻发言人那里传出的单一的、没有反对的声音。总统说什么，什么就是真的。有的人认为分化和批评还是存在的，主要通过互联网来传播信息和观点。联邦通讯委员会被认为能够消除垄断，但近年来的表现显示，它对于传媒垄断也没有什么大的作为。

新闻界长期以来一直有着强调客观性的传统（评论文章不必如此）。职业标准影响着从业人员，要求他们公正、诚实地进行报道。更进一步，美国报纸上的大多数新闻都来自于美联社，后者极为关注报道的客观性，并极力避免主观性评论对报道的影响。

那么，美国的报纸到底有多大的政治影响力呢？已经是今非昔比了。与

① 寡头垄断：市场由几个大公司所主导。

半个世纪前相比，如今买报纸的家庭主妇越来越少，阅读日报的成年人也减少了一半多。一个不利因素是，美国人是伴随着电视而成长起来的，他们不再有太多的阅读习惯。报纸的内容大部分是广告（这也是人们读报的一个重要原因）和美联社通讯的翻版。大多数报纸上的评论文章变得无足轻重。当然也有例外，那就是“精英媒体”。

关键概念

精英媒体

《纽约时报》、《华盛顿邮报》和《华尔街杂志》虽然只有一小部分美国公众在阅读，但是它们的分量举足轻重。华盛顿和全国各地的决策者们阅读这些报刊，严肃地看待其中的新闻和评论文章。重要的思想家在“反评论”版面或写给编辑的信中陈述自己的观点，展开思想领域的斗争。这也是上述报纸拥有超越自身发行量的影响力的原因。它们被称为“精英媒体[①]”，因为阅读这些报刊的人比较富有，受过良好教育，比地方报纸的读者拥有更大的影响力。

这些“精英报纸”追求“调查性报道”，寻找政府或党派的错误行为，这是其他一般报纸所回避的内容。《纽约时报》1971 年登载的五角大楼关于越南战争的报告震惊了全国。《华盛顿邮报》1972 年关于水门事件穷追不舍的报道导致了 1974 年尼克松的下台。《华尔街杂志》的评论文章则影响了华盛顿的经济决策。

一些观点鲜明的、发行量较少的杂志也属于精英媒体。保守派的《国家评论》、自由派的《新共和国》、左派的《国家》以及新保守主义的《评论》对舆论领袖们有着巨大的影响力，而他们又引导着其他人的思想。里根总统因为阅读了《评论》上珍妮·柯克帕特里克的一篇文章而任命她为美国驻联合国大使。学生们通常忽视精英报刊，但是那些追求领导地位的学生则经常关注这类报刊。

---

① 精英媒体：拥有广泛影响力的报纸、杂志，为精英们和关注的公众所阅读。

广播 和报纸一样，广播的影响亦不如从前。现在，三家大公司拥有半数以上的美国广播电台频率。“纯信道通讯公司”（Clear Channel Communications）就控制了超过 1 200 个电台频率，从其总部发出的节目是具有高度同一性的新闻，没有地方性的内容，连龙卷风的警告也没有。不过在两次世界大战之间，广播是非常普遍的。广播新闻、评论以及政治性演说——如罗斯福的“炉边谈话”，并为卡特和里根所效仿——很有影响力。但随着 50 年代电视的兴起，广播的重要性开始下降。不过也有两个例外。“广播谈话”节目的流行强化了保守主义的观点，尽管这为愤怒的右翼所敌视。全国公共广播电台的广播杂志《全面考虑》，提供了对世界大事、经济政治和若干批评性观点的报道，这强化了自由派的观点。

通讯社 报纸和广播中的大多数重要新闻，电视中大量的新闻报道，都不是独自编辑出来的，而是来源于联合通讯社（美联社）纽约办公室的打印机，它被称为“用专线电报发稿的通讯社”。当然，精英报纸总是鄙视从通讯社翻版新闻，它们为自己拥有独立的报道力量而自豪。但大多数的美国报纸仍旧不过是美联社的地方出口，除了新闻，美联社还提供图片、体育报道，甚至是食谱。通常，地方小报的编辑阅读这些消息的头两段以便给出一个标题，然后就随意地在自己的报纸上来讲述故事。

美联社是一个联合性团体，它拥有基于发行量而投资的许多成员。这些成员也把地方事件发给联合通讯社，由此可以在全国范围内传播。美联社是少数几个不为政府所控制、拥有、补贴和监管的通讯社之一。它不受政府影响，并且一直为此而骄傲。英国的路透社暗地里接受政府的补贴，法国的法新社和德国的德新社受到政府的监管。合众国际社（United Press International，UPI）曾试图和美联社竞争，但是现在它被文鲜明牧师（Rev. Sun Myung Moon，一个保守、古怪的韩国百万富翁，统一教会创始人）所拥有，难以走出它从前的阴影。

尽管不受政府控制，但仍有一些其他问题限制了美联社的新闻质量和影响力。首先，它过于追求报道速度，每一分钟都是最后期限。这意味着它几乎没有时间进行深度挖掘。其次，美联社对于新闻的界定是以官方来源[1]为准的。通讯社报道的所有事件都可以归结到政府当局，像警政署、白宫、政府部门或五角大楼等。如果不是来自官方，它就不能成为新闻。这使美联社

---

① 来源：记者从谁那里、从哪里得到消息。

错失了许多调查性报道，因为它不去报道反对派、大街上的平民以及市场中的商贩——这些人或许有比官方发言人更为深刻的见解。正因为如此，美国的新闻媒体没有预测到伊朗革命的来临。通常，最好的新闻不是关于重要事件或政府声明，而是关于人们的所思所言，而这正是为通讯社所忽视的。

巨人：电视

当美国人提及“媒体”时，他多半是指电视，在人们的印象中高耸的电视塔胜过其他一切东西。90%的美国人从电视中获得信息——今天更多的是从有线电视而非无线网络——他们认为电视的信息比报纸更可靠。电视几乎涉及并改变了美国政治的所有方面。如今的竞选运动围绕着如何获得电视时段而考虑，获胜者多半是那些出得起大价钱雇用最好的新闻媒体顾问的人。电视已经涉嫌造成美国选民投票和政党数量的下降。一些观察家认为，如今的政治集中于几秒钟内的电视时段，这使公众认为政治更加无足轻重。冷静的分析没了，忽悠的口号来了。

关键概念

互联网

互联网对政治的影响目前还不清晰。在互联网上，你可以找到任何你想看到的东西——比如候选人的纲领——但是经常是已经认同了该候选人，才会去看他“布道式的劝诫”。愿意跟随电视和报纸新闻的美国人开始减少，但是愿意跟从互联网新闻的人增多了。现在，有1/3的美国人一周至少上一次网，去浏览新闻，很多人是每天如此。在年轻人和受过高等教育的人中更为普遍。互联网新闻的优点是，你可以在任何时间去捕捉任何你感兴趣的东西。浏览财经新闻的人比浏览政治新闻的人要多。2004年，霍华德·迪安（Howard Dean）为赢得民主党总统提名，首次在网络上募集政治捐助，结果很是成功，后来的克里（John Kerry）也开始仿效这一做法。

互联网能够涉及传统媒体没有触及的领域并修正它们的错误。网络杂志《沙龙》把文鲜明牧师在美国首都的就职描述成救世主的加冕典礼，这震惊

了传统媒体，它们在几个月后才对这起尴尬的事件进行报道。互联网会改变所有公众的生活吗？看起来不会。随着博客（小而短的网络文章）的兴起，每个人都可能拥有自己的杂志。成千上万的人开始开通自己的博客，其中大部分是有偏见的狂热分子。网络上常规的新闻通常转引自电视和报纸，都是没有深度和创见的小故事。（你还必须去阅读它！）你从网络上可以获得各方面关于信息的细节，但是你必须的确是想这么做。你可以在 www.asahi.com/english 网址阅读日本的头条新闻，但有多少人愿意去读呢？

网络对于任何非民主的制度都有颠覆性意义。出于推动经济增长的目的，大部分国家都允许互联网的存在，但是伴随着经济和技术而来的是政治性问题和危机，是对政治信息垄断的突破。聊天室成了持不同政见者交流的场所。伊朗对互联网有严格的审查，就像对其传统媒体那样。但是只要你有一台电脑、一个调制解调器，你就有可能成为潜在的批评者。这并不总是积极的。由于网络的廉价，所有的奇谈怪论和不健康的观点都像毒药一样在网络上传播。色情、种族主义、核武器制造技术都在传播，但几乎无法予以控制。

电视新闻

电视胜在可视化。事实上，电视并没有提供比广播更多的新闻（电视的确通过一种个性化和可信的感觉、一种面对面交流方式的模仿，向人们提供了更重要的东西）。新闻制作者把注意力更多地投放在有“看头”的新闻故事上。与通讯社一样，抽象的、深入的题材通常只做少量的报道就过去了，相反，戏剧化的行为——如果有摄像机在手可以抢到镜头——就会大肆宣扬。正因为如此，和大多数其他的美国媒体一样，电视忽视了伊朗国内数年间对国王仇恨的酝酿，反而紧紧抓住什叶派领袖霍梅尼归国的戏剧性场面。电视从未解释越南战争是怎么回事，仅仅在 1968 年给出了一张西贡军官枪杀一名越共的胶片剪辑，从而激发了美国人的反战情绪。正如通讯社沉迷于官方资料一样，电视新闻沉溺于可见的东西。2004 年阿布格莱布监狱的虐囚的照片便证明了这一点。电视比其他媒体更具内在的激情，它的报道越过大脑直入人心，这是电视最大的力量。

不幸的是，电视摄像组在室外的工作是非常昂贵的，尤其是在海外，因

此一般是在通讯社已经注意并追踪事件后他们才开始进人目的地。电视制作者偏好于提前知道将会发生什么，然后再安排摄像组进驻。这使电视新闻偏重于记者招待会、各种演讲、听证会以及政府声明等内容。一些批评者把这叫做“媒体事件①”，也就是说如果没有新闻报道，这些事件也许就不会发生。“媒体事件”并不是虚构的，但它是提前做好准备来吸引电视制作者的注意力。对此，不仅官方一清二楚，社会反对团体也很明白。为了达到目的，他们常常用游行、静坐示威或群众的被捕来赢得电视镜头。1968年的民主运动中，芝加哥的示威群众高呼：“全世界正看着我们!”在电视里，那些预先设计好的事件比临时发生的事件所获得的镜头数量要多出许多。

深入分析也不是电视的强项。一则普通新闻占时约1分钟，4分钟的新闻就被认为是有深度的报道。沃尔特·克朗凯特（Walter Cronkite）——长期以来电视新闻人的先驱，强调电视新闻仅仅是“摘要或标题式服务”，意思是如果观众希望获知更详细或更深入的信息，那就只好求助于别的渠道。当然，许多美国人并不看更深入的报道，而是把迟到的、引人注目的媒体事件作为日常信息的来源。因此，我们不必惊讶于民意测验一再发现，美国人对当今的许多重大事件知之甚少。

电视和政治

电视用几种方式改变了政治。在任者，尤其是白宫的现任领导人，总是备受人们的关注。电视强化了这种关注，不过并不总是称在任者的意。电视新闻十分关注总统的举动，而对其他行政机构的重视程度就小很多。国会获得的报道比总统少，法院则比国会更少。这根源于美国长期以来重视总统的传统。总统——尤其是电视在孩子心目中塑造的总统——被视为万能的父亲形象，一个可以解决任何问题的人。这种意识会令现任总统非常高兴。但是事情接着会走向另一端，总统并不能解决所有的问题，吹毛求疵的新闻界又在暗示总统使问题变得更糟。全能的总统形象引来的是各种各样的指责批评。媒体尤其是电视，激起了总统崇拜，然后又刺激了大众对总统的不满。一些批评家认为，媒体的这种报道方式损害了美国的政治系统，使国家变得

① 媒体事件：为了迎合报道需要而制造出来的新闻。

不稳定和难以治理。

怎么做

定义

你必须对所使用的变量进行定义，以使自己和读者不至于发生错误。这就意味着因精确性而趋于狭窄。有太多的问题需要关注。你会发现，有些国家具备民主政体的某些特征，但并不是全部。一个好的定义会让你把讨论置于合适的领域。你可以把总统选举年经济的下降界定为“困难时期”，然后来看是否会因此而失去选票。

即便是“投票”这样的讨论也需要缩小范围。我们是在讨论哪一层次的投票？乡镇的还是地方的？总统选举还是国会选举？我们无法比较 2004 年总统选举和 2006 年国会选举的投票率。总统选举的投票率要高一些。我们可以讨论的是同样层次的投票，如每四年一次的总统选举。

更为困难的是宽泛的、模糊的术语带来了情绪化的问题，如“孤立主义”。我们如何来论证，来自特定地域或政党的参议员更具孤立倾向？如果你向他们提问，所有人都会给出否定答案，因为这一名词暗含着“忽视”之意。你可以把术语进一步细化，使用“非大陆主义者”的名词，并言明是指反对美国向海外派兵。这样，通过调查参议员的发言记录，我们或许能够确认非大陆主义的模式。

通过电视来获得提名　电视对总统候选人的提名起着非常重要的作用。所有的眼睛都盯着早期的总统预选上——尤其是在新罕布什尔州——评论员放肆地评论谁是“真正的胜利者”，谁又正在增加“能量、劲头”。进入预选的候选人被当作竞赛的领跑者，获得大量的新闻报道、日渐升高的知名度和彩车游行般引人注目的效果，然后进入选举的剩余阶段和全国大会。在提名过程中，电视成为“国王的拥立者”。毫不奇怪，候选人尽量按照电视的要求来安排他们的活动和竞争策略，以便得到尽可能多的电视镜头。

电视关于候选人的报道集中于他们的个性，而不是对国家和社会问题

的看法。电视通过精巧的特写和表面上的自然举止，给观众一种感觉，即他们所看到的就是候选人的真实个性。事实上可能不是这种情况。有的候选人像专业人士一样把玩媒体（如里根总统），有的候选人却非常紧张以至于掩藏了他们平时的个性（如多尔）。候选人在电视上的表现无法充分反映他们在工作中的表现，然而它却是美国选民最常用的一个判断标准。

当电视在提名和竞选过程中担当如此重要的角色时，党派的作用被忽视了。电视上的候选人可以直接进入选民的头脑，于是党派组织和负责人就不是那么重要了。领先的竞争者或者是两个相当的对手已经得到进入全国大会的推动力，所以他们不需要党派的专业人士来代理提名事务。如今的政治已走出了以往烟雾腾腾的密室（用来策划竞选提名事务），而变成了镁光灯下的政治，这并不见得比以前更好。党派及其领导人或多或少地总是知道一点政治事务，有能力推出可靠的、成熟的候选人来。现在有了电视，一位几乎没有政治经验的候选人也可以不知从哪里冒出来并且获得国家最高官职。

当然，我们在责怪电视削弱了美国政党政治时，必须非常小心。除了个别的产业工会组织外，美国政党从未像欧洲政党那样有强大的组织力量。而且，它们的衰退在很久以前就开始了，并不纯粹是因为电视。其他的因素，比如特殊的利益集团、政治行动委员会以及直邮信件的增多，都削弱了美国政党的力量，电视不是唯一的罪魁祸首。

电视和政治冷漠 观察家很早以前就假定电视造成了政治的消极和冷漠。哈佛大学的政治学家罗伯特·普特南（参见前述他关于“独自打保龄球”的讨论）相信，“电视是造成政治冷漠的首要原因”。在系统考察了可能引起美国“公民参与热情”减退的原因后，普特南发现，出生于二战以前的老人们更信任政治，也更多地加入团体、参与政治。其中的原因就在于，他们成长于20世纪50年代开始的“电视时代”以前；而成长于“电视时代”的年轻人则缺乏这些品质。普特南说：“花在看电视上的每一个小时都与更少的信任感、更少的团体成员意识相连，而花在读报上的每一个小时恰恰与此相反”。

另一个相关的指控是电视降低了大选的投票率。这里有一个时间上的巧合。1960年，电视首次奠定了它成为竞选中最重要手段的地位，那一年投票率降低了13%，直到1988年，投票率基本维持在这一低水平。“电视饱和论者”因此认为，是电视使公众对投票失去了兴趣。最后的两名候选人的观点听上去几乎差不多，选民们很难区分出有什么不同。负面的竞选因素也

使许多选民感到厌恶。针对政治污点的指控与反指控愈演愈烈，更换越来越快，选民受到交叉压力①，不得不进入冷漠和无法做决定的状态。在西欧，一般禁止在付费的电视时段中进行竞选宣传，它们的选举时段也相对短一些——通常在一个月左右，而不是像美国长达一年或更多——那里的投票率就比较高。只有美国不限制电视中的政治类广告。

有一点是美国电视确定无疑的：它会花费候选人一大笔钱财。仅电视中的竞选宣传一项，就从 1972 年的 2 450 万美元上升到 2000 年的 6.06 亿美元。（2004 年美国大选总共的费用差不多是 10 亿美元。）根据播出时段和地点的不同，1 分钟的节目可能要价 10 万美元。竞选成本这一因素本身就改变了美国政治。众议院议员有时只需很少的电视广告就能当选，但参议员和总统候选人就必需更多的电视广告了。大约近一半的总统竞选资金用于电视。政治咨询业——在恰当的电视时段上宣传恰当的主题、标语、口号和演讲——已经成为一个庞大的产业。在大多数的竞选中，获胜者就是那位花费最多的资金、在电视上投入最多的人。这使得利益集团和政治行动委员会的重要性凸显出来，由此而削弱了政党的作用，并且加深了普通选民的无力感。

许多美国人忽略党派标签，或者认为自己是“中立派”而分散选票，或者不按以前的党派登记来投票。这种倾向警醒了一些政治学家，他们把这称作选民的“解组”（dealignment），即选民不再把自己与一个政党拴在一起（参见第 12 章）。由于缺乏政党的认同感，这些选民日渐敞开心扉接受媒体的政治劝说，尤其是电视。2004 年，大部分美国人相信，小布什能够提供 300 万个海外就业机会，而克里将把税率提高 350 倍。他们相信了这些荒谬的电视宣传。

电视：所有权和控制

在所有的工业化国家中，美国政府对通讯和媒体的控制最少。自从电报发明以来，美国政府就退到了幕后，让私营公司涉足通讯行业以赚取利润。在欧洲则恰恰相反，电报很快就像电话一样为政府的邮政系统接管。考虑到《宪法》第一条对言论自由的保证以及社会中存在的自由企业文化传统，美

① 交叉压力：对立的政治力量之间的争夺选民之战，经常造成政治冷漠。

国政府自然不想插手通讯和媒体行业。对欧洲国家来说，它们拥有中央集权和家长制的传统，政府对电讯的控制就像对铁路的所有权一样理所当然。

美国的非家长主义[①]造就了世界上最自由的广播电视，但是它也带来了一些问题。20世纪20年代，随着收音机的大量增加，电磁频谱上密密麻麻地挤满了各个电台，它们彼此竞争，都试图把对方赶出去。为了结束这种混乱局面，1927年的《无线电法》建立了一个由5人组成的联邦广播委员会(Federal Radio Commission，FRC)，它由总统授权，向各个电台分配电台呼号、频率和最大功率等。电台必须获得许可证才能营业，并且许可证也有可能被吊销。最重要的是，这个法案表明，美国政府首次意识到广播电视是公共财产，应该服务于“公共利益、便利和需要”。紧接着，1934年的《通讯法》取消了联邦广播委员会，成立了联邦通讯委员会(Federal Communications Commission，FCC)，它一直监管广播至今。1934年的法案认识到了党派的危险，于是规定委员会的5位成员必须由总统提名并得到参议院的批准，他们的任期为相互交错的7年，来自同一党派的委员不得超过3人。

联邦通讯委员会无权监管电台的节目内容，但它的确有着政治上的影响力。1935年法案的第315条，即“提供同等时间”规则，要求广播公司如果为某一位候选人进行宣传，那么它必须给对手以同样的宣传时间。当然，电台老板自然不愿意免费赠送时段。他们担心，一旦介绍两大党派候选人的公益节目播出后，基层选举中那些无足轻重的候选人也要求同等时间。在新闻频道中，他们总是安排竞选中领先的两位候选人进行公开辩论，从而规避上述条款。广播电视人也不乐意出卖时段，因为必须以最低的价格同时出售给相互竞争的候选人。因此，传播界人士一直要求对此条款进行修改。

关键概念

电视“荒地”

1961年，联邦通讯委员会的一位委员牛顿·明诺(Newton Minow)失望地认为电视是“一块巨大的荒地”。这一术语很有见地。从理论上讲，联

---

① 非家长主义：不扮演监管和引导的角色。

邦通讯委员会通过颁发许可证的方式来促使电台和电视台服务于“公共利益”，但实践中，没有一家电台电视台的许可证因违规被撤销过。除了规定不能公开播放淫秽内容外，委员会对节目的内容没有设立其他规则。（有线广播或电视，因为不是自由地在空中传播，可以播放色情节目。）节目是无意义的垃圾还是高尚的东西，全取决于电台或电视台老板的意愿。大多数老板为迎合观众和听众的品味，更注重前者。联邦通讯委员会认为，它在使节目更有文化品位，更富教育意义，提升道德修养方面，基本无能为力。

美国大多数的广播是私营的，追逐利润的最大化，而利润来自广告，广告多少则取决于听众的数量。电台和电视台的老板争辩说，当他们提供大多数人想要的节目时，自然是在为公众利益服务，当然同时也为他们自己的利益服务。如果大多数人喜欢24小时地播放摇滚音乐，那一定是这个领域的公众利益所在。如果大多数的人喜欢暴力和黄色节目，电视也必须提供。这是利他与利己的愉快结合。

批评家们不认同上面的逻辑，指出广播电视人不仅仅是跟从了大众的口味，而且通过无聊的节目来固化它。一个人对情景喜剧的爱好会传染给好几个人，一场“现实的”节目会影响其他的节目。只有有线节目和国营广播公司提供了某些例外。在20世纪50年代，由大学和社区捐助支持的非赢利性调频电台（FM）和电视台开始提供具有较高文化品位和教育水准的节目。后来福特基金会和众议院加入其中，给予广播电视更多的支持。1967年，众议院建立了公共广播公司（the Corporation for Public Broadcasting, CPB），下含国家公共电台（National Public Radio, NPR）和公共广播服务网（the Public Broadcasting Service, PBS）。该公司没有多少政府的资助。美国政府和广播电视之间建立了一种联系，但这种联系不是很紧密。

美国的媒体是自由的，但也是昂贵的。它们不受政府的控制，但是听众和观众使它们获得了高额利润。这种大众取向的赢利模式，的确使美国节目的文化性、教育性和信息化程度处于较低的水平。

联邦通讯委员会还拥有一项权力，比“同等时间”更为模糊，那就是1949年规定的“公平原则”。因为意识到广播电视的编辑也是公共利益的一部分，所以委员会规定媒体必须给予反对者以反驳回应的机会。当然，执行的权力还是在媒体手里，因而许多倡导公共精神的利益集团认为，媒体为避

免树敌，不会给人们以平等的时段来宣传自己的观点。里根总统时期的联邦通讯委员会放弃了上述两条规定，他们的理由是为了限制广播电视上无休止的政治辩论和争吵。

我们得到糟糕的服务？

美国的大众媒体并没有给美国人提供很好的服务。首先，新闻报道具有高度的选择性，过分重视某些方面，而又忽略其他方面。这被称为“结构性失衡”。总统及其幕僚占据了一半以上分配给联邦政府的新闻时间。总统天然地比其他政府部门更具可看性和戏剧性。记者、编辑和制作者都担心，如果他们多花一点时间在国会或者法院上，读者和观众就会感到厌烦。总统的行为的确远远比国会或法院更为刺激、有趣。他出入直升机、迎接外国领导人、到海外旅行、卷入丑闻，这都为电视提供了很好的镜头。国会受到关注时，一般是某个委员会面对一个紧张、有争议的或有敌意的证人。委员会的成员抛出指控的问题，而证人有时结结巴巴地否认，有时爆发出咆哮。那是很好的戏剧性场面。至于国会其他的事务，则是相当晦暗无趣的。法院面临一个最大的障碍：大多数法庭禁止拍照。于是美国人逐渐增加了这样一种认识，那就是白宫做了最多的事情而且拥有最多的权力，而国会和法院则算不了什么。

公务员系统和州政府也被忽略了。大量的部门、机构和文官在治理国家，但是“面无表情的官僚”只是乏味的采访对象——有的不允许采访——联邦的限制是不明智的。许多未来的新闻题材被埋没在官僚机构里。什么机构运用什么样的标准允许一家核工厂的开工？媒体直到三哩岛事件发生了才会关注它。哪个部门利用合同把成百万的美元转移给总统竞选中的捐献者？联邦保险储蓄和贷款协会的错误行为一直进行了许多年，媒体却毫无反应。哪个联邦机构来判断商业航空公司是否制定了足够的安全标准？新闻媒体甚至不关心这样的问题，他们只是等到出了大事后才表示震惊。政治的真正内容和素材藏在联邦机构里，但是媒体很少注意它。

对州政府的关注更少。它们没有国家级的媒体——大广播公司和精英类报纸——有的只是地方级媒体，那些是小镇上的报纸和广播。州一级的媒体是很少的，部分是因为州不是广告商关注的“市场区域”（人口中心）。因

此，除了州政府所在地，关于州政府的新闻极少，即使它们有时也非常重要。

对全球范围内的事情，新闻媒体也总是要等到发生点什么才会去关注、报道。除了精英媒体以外，媒体很少对可能有麻烦的地方作背景报道。于是，当恐怖袭击打击美国或东亚出现金融危机时，大多数美国人感到惊讶万分。其实本不该出现这种情况。即便是最温和的报道，也会让美国人意识到日益上升的问题的严重性。但是美国媒体在这些地方没有长驻记者。拉丁美洲对美国非常重要，但媒体几乎把它给忘了。我们生活在一个革命的世界，而美国的媒体不到暴力发生是不会去关注的。媒体的从业人员对自己的定位是：提供“好看的东西”比分析和警告更重要，这就造成了美国人面对事件的震惊与迷惑。

美国媒体的最大问题是，他们并不想对世界各地发生的事件进行连贯而全面的报道。在紧张的时间限制下开工，抓拍最佳的镜头，并且高度依赖官方的资料，媒体通过许多小事件向我们“轰炸”过来，却很少把这些故事串成一个完整的过程。提供给我们的新闻报道就像拼图一样凌乱无序。这个问题部分可以归结为每日出版的媒体特性，毕竟报纸和电视在每天的固定时间总是要出东西。这样出来的新闻总是不完全的，有时还是有误导性的。我们只看见人们在射击，但不知道原因在哪里。媒体世界用莎士比亚的话来说就是“充满各种声音和愤怒，却毫无意义”。

可以做些什么？

除了精英媒体以外，大众媒体不能提供有意义的东西。比如通讯社，常常可以回避对新闻事件的分析和解释，这可能是不真实、不客观的。记者对他们的新闻报道与故事通常并不解释问题的历史背景和来龙去脉。他们被认为是多面手，能够知道一切事情。你所做的一切只是写下官方如何说的就可以了。正是因为这个原因，编辑和专栏作者经常采纳可用的“新闻”而不是直接报道，因为前者使得新闻似乎更有价值，而后者只是一些零碎的堆积。不幸的是，大多数的美国人在决定选举谁、经济问题以及出兵海外时，非常需要考虑这些“零碎的东西”。

能做些什么呢？专业的新闻人士通常会承认，公众获取的信息质量不高，他们当中的一些人也希望报道做得范围更广，更有深度。但是制约他们

的恰恰是公众本身，大多数人并不希望获得更有价值的信息，特别是对那些复杂和遥远的事情。对受众的调查发现，人们对国外的事情关注得较少，而对地方事务关心得多。如果推出过多的世界新闻，没准报纸会破产；彩色照片和地方事务才是有价值的。大多数人不是知识分子，不喜欢复杂深刻的分析。他们关心枪击事件，但是不想知道背后的原因。媒体是否有义务教育公众，使大家更好地理解我们这个复杂的世界呢？一些媒体中的理想主义者确实感觉到一种责任，但他们常常被精明的生意人所拒绝，而后者才是拍板的人。时间不长，这些理想主义者就变得愤世嫉俗。我们不能期望很快就有大的改变。对学习政治学的学生来说，最好去看精英媒体的报道，而一般的大众媒体就看看体育版好了。

媒体和政府：对手

媒体作为民主政体的批评者，它的作用很早就为人们所公认。托马斯·杰斐逊在1787年写道："如果只剩下没有报纸的政府和没有政府的报纸两种选择，我毫不犹豫地选择后者"。在俄罗斯、乌克兰和哥伦比亚，揭露腐败和滥用权力行为的记者遭到暗杀，也不会进行什么调查。许多新闻单位进行"自我审查"，以求自保。

几个世纪以来，报纸一直在批评政府。20世纪60年代末和70年代初，媒体和政府之间出现了一种新的对抗关系①，并一直持续到今天。当然，不是所有的媒体都卷入了这场战斗，毕竟大多数报纸和通讯社的新闻还继续依靠官方资源。但是精英媒体和电视常常采取与行政机构敌对的立场和态度。

这种敌对关系的起因显而易见：越南战争和水门事件。两大事件中，行政机构都卷入了故意欺骗媒体以安抚公众情绪的套路里。许多传媒界的人士十分憎恶被这样利用，他们的反击手段有二，一是在记者招待会上尖锐地提问，二是提供调查性的报道。尼克松总统使事态变得更糟，他长期以来对新闻界就是恐惧和厌恶的。当他1962年失去加利福尼亚州的州长职位时，垂头丧气地抱怨说"新闻界不要再打压尼克松了"。在新任总统记

① 对抗关系：互相批评和反对，相互之间充满敌意。

者招待会召开前，尼克松像以往一样把自己关在一间黑暗的屋子里，以此放松自己紧张的神经。他喜欢在相当保密的情况下召开会议，通过电视广播直接公开他的决定，而不需要新闻界人士的介人。反过来，新闻界也非常讨厌尼克松。

在西贡，美国军方举行了一次下午新闻通气会，他们配着“五点钟的轻喜剧”，希望对战争进程的说明尽快过去。结果在座的报人不久就对重复的、错误的和无关紧要的简报感到厌倦，开始转向互相打听情况。他们发现腐败无能的西贡政权无法赢得民心，越共能够随意组织罢工，战术和士气不足以停止这一切。《纽约时报》一位年轻记者对吴庭艳政权非常不满，他的报道降低了美国人对该政权的信心，导致吴庭艳 1963 年被驱逐并被手下的将军谋杀。这就是精英媒体的影响力。

越战被认为是首次被电视展示的战争：年轻士兵的尸体在电视上一览无余。对于电视使美国人反对越战这一观点，我们要谨慎地接受。朝鲜战争（1950—1953 年）没有电视报道，但是美国公众以同样的方式来反对它：当美军伤亡数字增加时，公众就开始反对战争。是伤亡数字，而非电视报道，改变了美国人对这两场战争的态度。越南战争也带来了《五角大楼文件》，首先在《纽约时报》登载，然后是《华盛顿邮报》（参见第 4 章）。该报告为多卷本，是前国防部部长罗伯特·麦克纳马拉（Robert McNamara）委托做的最高机密研究，它导致了越南战争的决策。一位前国防部官员丹尼尔·埃尔斯伯格（Daniel Ellsberg）反对这场战争，于是把报告的影印本交给报社。在静电印刷的年代，再也没有全然的秘密了。尽管报告事件最终认定的罪魁祸首是约翰逊政府，但尼克松政府被触怒了，下令停止出版，政府首次对报纸进行审查。最高法院立刻否决了政府的做法，于是新闻界又开始运行。到此时，政府与媒体之间公开宣战。

案例研究

媒体和水门事件

1972 年，一则新闻报道导致了尼克松政府的终结，并且自那时起，部分媒体认定了自己的新形象，即成为公共道德的监护人。与白宫有关的人因盗窃和企图在民主党竞选总部——水门办公室安放电话窃听器而被捕。《华

盛顿邮报》两名年轻的记者经过艰难的调查，发现了被总统办公室掩藏的秘密，他们后来出版了《都是总统的人》一书。尼克松越是努力证明自己的清白，他看上去就越是有问题。他没有遭到弹劾。一个众议院特别委员会提出弹劾的请求，接着尼克松宣布辞职。众议院非常有可能通过弹劾，参议院也会宣告总统有罪。

但是如果没有媒体的报道，一切还会是这样的吗？虽然法院和国会最终采取了法律行动，但是是媒体使人们相信，这些部门不应该忽视或拖延履行他们的职责。是媒体导致了尼克松政府的下台吗？尼克松的人这样认为，不过他们一向就憎恶新闻界。另外也有人认为，即便没有媒体的加入，一切还是照样会发生，只不过要缓慢一些，而且没有这么富有戏剧性。问题在于，政府和媒体彼此纠缠得如此紧密，简直就是同一过程的不同部分，难以分开。

水门事件以后，一些媒体，特别是精英媒体和全国电视网，通常都会采取与政府对立的立场和态度。对福特和卡特总统的批评也是很不温和的，甚至有时不讲道理。总统们现在都认为，媒体对自己很不友好。总统的政策很自然地遭到质疑和批评。媒体把华盛顿视作处处充满“丑闻”，于是陷入了一种“日渐强烈的愤怒”中，认为没有未被玷污的名声。

新闻界是否走得太远了呢？一些人对媒体攻击所有权威的横暴状态已经感到厌烦。媒体似乎认为自己总是正确的，而政府总是错误的。共和党宣称，媒体如果更为自由化，很自然地就会反对该党的政治家和政策。这一指责有些道理。但也应该看到，民主党的政治家和政策同样受到媒体激烈的抨击，报纸在第一时间揭发了克林顿总统的性丑闻。似乎媒体与所有的政治家为敌。调查显示，记者和编辑的确更倾向于自由化立场和民主党人，这在报道中可以发现。但是电台和报纸的老板，则倾向于保守立场和共和党人，并且会打击雇员的自由化激情。广播的访谈很明显地偏向右翼，纪录片制作者则大多是激进的自由派人士。（为什么这两种媒体有这么大的差异？）对媒体的指责很难被确证，因为人们可以发现，媒体错怪了所有的政治家，无论是来自共和党还是来自民主党。小布什的白宫试图控制媒体，但后者给予强烈的反对。小布什不喜欢媒体，是召开记者招待会最少的总统。

案例研究

媒体和伊拉克战争

2003 年的伊拉克战争受到媒体广泛的支持。“9·11”事件是一个“重整旗鼓的事件”，使得包括报纸在内的媒体变得激情万分，强烈支持小布什总统。媒体没有怀疑就接受了政府关于伊拉克在制造大规模杀伤性武器的公告。不过在战后，我们发现没有这些武器，再保持舆论的一致就不可能了。哪怕是为了“报复”战前的误导，大多数媒体也开始转向批评性态度，于是政府发现媒体又不受控制了。

美国军方依旧在抱怨，电视就像在越战时那样降低了公众的支持率。这一指控从未被证实——偶然因素而不是摄像机的快门似乎更有决定性——但是军方仍然试图把媒体置于严密的控制之下。在 2003 年，记者只能从战斗的细节中来“零乱”地报道这场战争。这就带来了积极性的报道，因为记者总是紧随士兵。报道也向伊拉克人显示了美军前进的速度，这对许多人选择投降而不是战斗起到了劝说作用。

不过这都是小角度的报道，是从悍马军车上发出的观点，它没有解释全部的情况，也没有解释巴格达陷落后的抢劫和抵抗。当新闻报道显示占领是多么困难时，公众对占领的支持就下降了。很难说哪一个是原因，哪一个是结果。一个主要的道德观念上的转折——与越战中的迈来（Mylai）大屠杀的影响相比较——发生于媒体揭示出美军对伊拉克战俘的虐待行为时。在数字化时代，图片可以在几秒种内传遍全世界。

2004 年，《纽约时报》和《华盛顿邮报》作出不同寻常的自我批评，向公众道歉说在前一年对于伊拉克战争的报道受到了政府的误导。编辑们说，这一自我批评还远远不够，还有很多的问题要追问。《纽约时报》被认为此前与政府的联系过于紧密。1961 年，该报在白宫的要求下，推迟了对“猪湾事件”的报道。如果当时报道了，官员们就会发现，卡斯特罗早就洞悉了侵略计划。报纸隐瞒了肯尼迪不喜欢的报道。媒体在与政府保持一定距离时，发挥得最好。

2004 年的事情已经公开，所有的专栏——包括保守的共和党人的报纸——都一致谴责政府。无论是白宫还是五角大楼都无法承受长时期的舆论压力。没有什么好的方法可以“管理”新闻报道，真相不断暴露，经常还是

引起公愤。媒体似乎在遵循一种“反弹”模式。最初，媒体接受政府的公告，然后发现自己被误导后，开始变得愤怒和敌对。

媒体在民主制度下的适当位置是什么呢？他们能够和应该批评的东西是清楚的，即使政府做它该做的事情。但是媒体应该批评多少呢？它们应该擅自推测处处都有错误行为和不可告人的秘密吗？记者们应该效仿水门事件中的伍德沃德（Woodward）和伯恩斯坦（Bernstein），在每一级政府内搜索丑闻吗？媒体从自由化倾向的指责中得到很大程度的保护，因为在最高法院的“沙利文原则”（Sullivan rule）下，“公众”人物应该对媒体的监视保持公开。这使许多公众人物感到，在万能的新闻界面前，自己显得无能为力和痛苦不堪，从而增加了他们总体上对政治的愤世嫉俗态度。公众对过于苛刻的新闻界的批评也日渐增长。也许美国应该寻找一条令人愉快的中间道路。

关键术语

大众传媒　面对面的直接交流　竞选演说　舆论领袖
关注自我的　寡头垄断　精英媒体　来源　媒体事件　交叉压力
非家长主义　对抗关系

关键网址

媒体联合会
www. ap. org/
大西洋月刊
www. theatlantic. com/atlantic/
全国公共广播电台
www. npr. org/
国家评论
www. nationalreview. com/

纽约时报
www. nytimes. com/
公共广播系统
www. pbs. org/
今日美国
www. usatoday. com/
华尔街周刊
www. wsj. com/
华盛顿邮报
www. washingtonpost. com/
有线新闻网
www. cnn. com/

参考文献

Alterman, Eric. *What Liberal Media?: The Truth About Bias and the News*. New York: Basic Books, 2004.

Auletta, Ken. *Backstory: Inside the Business of News*. New York: Penguin, 2004.

Cappella, Joseph N., and Kathleen Hall Jamieson. *Spiral of Cynicism: The Press and the Public Good*. New York: Oxford University Press, 1997.

Dautrich, Kenneth, and Thomas H. Hartley. *How the News Media Fail American Voters: Causes, Consequences, and Remedies*. New York: Columbia University Press, 1999.

Gans, Herbert J. *Democracy and the News*. New York: Oxford University Press, 2003.

Graber, Doris A. *Mass Media and American Politics*, 7th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2005.

Han, Lori Cox. *Governing from Center Stage: White House Communication Strategies During the Television Age of Politics*. Cresskill, NJ:

Hampton Press, 2001.

Kuypers, Jim A. *Press Bias and Politics: How the Media Frame Controversial Issues.* Westport, CT: Praeger, 2002.

Liebovich, Louis W. *Richard Nixon, Watergate, and the Press: A Historical Retrospective.* Westport, CT: Praeger, 2003.

Norris, Pippa. *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies.* New York: Cambridge University Press, 2000.

Seib, Philip. *Beyond the Front Lines: How the News Media Cover a World Shaped by War.* New York: Palgrave, 2004.

Shogan, Robert. *Bad News? Where the Press Goes Wrong in the Making of the President.* Chicago IL: Ivan Dee, 2001.

Starr, Paul. *The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communications.* New York: Basic Books, 2004.

West, Darrell M. *Air Wars: Television Advertising in Election Campaigns, 1952—2004*, 4th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2005.

第 10 章



利益集团

思考题

- 没有利益集团，民主政体能存在吗？
- 在组织利益集团时，所有的公民都是平等的吗？
- 是政府制造了利益集团吗？
- 利益集团及其资金是否太强大了？
- 什么是“政治行动委员会”、“527 委员会”和“软钱”？
- 为什么法国人反对多元主义？
- 利益集团游说下的国会比起政府行政部门来，哪一个更为有效？
- 利益集团会削弱民主吗？

即便是最完美的民主政体中，个人的能力也是有限的。解决的办法就是由志趣相近的人组成一个团体。经过艰难的组织筹备、寻求资金、院外游说的过程后，个人才可能获得影响力。由此看来——这是一个多元主义的视角（参见第5章）——政治生活的关键之处在于各类组织。在多元主义的美国，利益集团非常强大。不过利益集团在其他国家也处处可见，即便是在专制政体下，也有利益集团默默寻求着专政者的支持。在民主国家中，如果你不喜欢什么，那就像工会组织者乔·希尔（Joe Hill）在一个世纪前敦促的那样："不要浪费时间悼念我，组织起来！"

什么是利益集团？

"利益集团①"指称那些试图影响政府而组织起来的人群。在《政府过程》一书中，戴维·B·杜鲁门把利益集团界定为"一个具有共同态度的群体"，通过影响政府而"向社会中的其他群体提出一定的利益要求或某种声明"。有些利益集团是暂时性的，有的则是长久的。有些仅对某一具体政策感兴趣，有的则关注甚为广泛。有些利益集团直接针对行政机构工作，有的则是作用于司法或立法机构，甚至还有的仅仅是通过民意来产生影响。但是所有那些试图寻求个别利益、不必对公众负责的组织都在影响着公共政策的制定。

关键概念

利益集团与政党有何不同？

利益集团有些像政党。两者都试图影响公共政策，但利益集团在选举之外施加影响，对公众也不必负责任。政党必须赢得选举。利益集团或许试图影响那些对他们的主张表示同情的候选人，但候选人总是在政党的大旗下而不是在利益集团的旗帜下进行活动。

目标 政党的目标是通过选举获得权力。利益集团通常与特殊的项目和事件相关，很少由政府的正式机构来代表，它们试图影响立法者和行政机

---

① 利益集团：试图影响政策的联合体。

构。利益集团通常是希望获得所有政党的青睐。工业领域的集团就希望同时得到民主党和共和党两方的支持。当然有的利益集团支持某一政党，如全美步枪协会就强烈支持共和党候选人。

成员性质 政党为了赢得选举的胜利，寻求最大可能的支持，会把利益不同的人们都拉入自己的队伍。他们的成员来源自然比利益集团更为广泛。即便是保守的共和党，其成员也囊括美国各个收入群体和职业阶层，它的某些成员甚至比许多民主党人更为自由化。另外，自认为是代表所有普通民众的民主党，也欢迎来自社会各个阶层的支持者，包括一些富有的人。

利益集团的成员来源就狭窄得多。工会的成员，可能享有共同的生活和工作条件、相等的教育和文化背景。理想主义的利益集团，如环保组织和性别平等团体，可能会从更广范围吸收成员。有些利益集团吸收的成员来自不同区域，如罗马天主教组织和反对堕胎的清教徒原教旨主义者组织。

几乎是无限制的数量 出于多种原因（包括选票的长度），一个国家很少有超过 10 或 12 个的政党。但是利益集团是没有数量限制的。有些国家，如美国，还鼓励它们的增长。正如托克维尔在 19 世纪 30 年代就说过的，“世界上没有一个国家赶得上美国，它的社会中的协作原则被如此成功地应用，以至于形成数量庞大的多元的组织体系”。托克维尔仍然是正确的。你只要翻开华盛顿的任何一个电话簿，查询以“国家”开头的名字，就会发现成百上千的协会、机构、组织和委员会。在很大程度上，华盛顿的繁荣归功于它作为首都，吸引了大约 2 万个利益集团。

谁属于利益集团?

每个发达国家都是多元的（参见第 5 章），有着各种各样的个人的、文化的、经济的、教育的、种族的和宗教的团体。戴维·杜鲁门认为，哪里存在利益分歧，哪里就存在产生利益集团的可能性。在多元化的民主政体中，各类利益集团都在宣传自己的主张及声明。相互对立的利益集团制造出一种平衡，使得在理论上没有哪一个集团能够主宰政治体系。在这种乐观的观点看来，政府的政策是众多利益集团互相竞争的产物，它们代表着社会中的各种利益。

不过利益集团更多地代表中产阶级、下层民众和企业的利益。由于某些利益集团更为富有、联系更为紧密，因此在民主体制中利益集团能够发挥的

作用并不是处于同一水平线上。精英理论家认为，如果利益集团理论成立的话，穷人将会组成团体来从经济中得到更多的好处。但是穷人接受的教育很少，组成团体来寻求利益的过程并不迅速。受过良好教育、拥有较好收入的人更喜欢参与政治，这包括组织和运作利益集团。在这个领域，穷人的作用被打了折扣。

处于社会底层的公众，没有多少组织来代表他们的利益，由此可能在政治体制中采取爆发性行为。他们的怨恨情绪爆发出来，就如同法国大革命开头的巴士底狱风暴那样。在最近的美国历史中，大城市中贫民区的骚动就反映了与种族相关的贫穷在非洲裔美国人中造成的愤怒情绪。贫民区的骚乱，当表达的是因贫穷而造成的怨恨时，对于企业、工会或其他利益集团的影响力并不能形成真正的挑战。并非所有的社会成员都能有效地组织和运用利益集团。

利益集团和政府

利益集团试图影响政府，但是假如根本就没有政府，那又会怎样呢？我们来看一个极端的例子——阿富汗，2000年时那里基本处于无政府状态。政府的触角只能延伸到首都喀布尔郊区。其他地方有大量的组织：数十个部族、教派、军阀和贩毒团伙，都有着自己的军事力量。这些组织能称为“利益集团”吗？答案是否定的。尽管某些利益集团也偶然作出暴力行为，但它们的主要目的还是试图影响政府。在阿富汗，根本就没有什么政府的影响力，那里的组织只是为自己的“地盘”和鸦片贸易而战斗。并非所有的团体冲突都可以归结为“利益集团行为”。

利益集团假定有一个值得去影响的政府存在。实际上，往往是政府制造了许多利益集团，因为它们与政府的项目密切相关。政府有农业项目，所以产生了农场主游说团体；政府有教育项目，所以形成了教育方面的利益集团；政府曾进行过战争，所以我们有退役军人联合会。

案例研究

《国防教育法》：政府如何制造了一个利益集团

1957年，苏联发射了第一颗人造卫星，这使美国人及其国会感到震惊，

因为在航天事业中苏联人走在了前面（其实并没有）。1958年，国会通过了《国防教育法》（National Defense Education Act，NDEA），斥资数百万美元用于大学的科学、工程、海外和语言研究。

十年后，由于后两个领域所涉及的研究激起的兴趣（部分还由于越南战争），一个致力于“世界教育”的充满活力的利益集团产生了，它由受惠于《国防教育法》的大学提供资金，试图说服国会继续这个项目。可见，国会决定了一个项目，而项目又创造了一个利益集团，最后利益集团又反过来作用于国会使之延续下去。美国的农业补贴，最初是帮助大萧条时期的农场主，现在每年要花费近一亿美元，大多投向“农业产业”，没人想去削减它。项目一旦建立，在利益集团的影响下就难以终止。

一旦政府在某些领域提供资助，从中受惠的利益集团就会强烈地要求该资助永久性地延续下去。当政府越来越庞大，资助更多的项目时，利益集团就变得富足。现在，几乎每一个美国政府部门都有一个或更多的利益集团在旁边监督着，希望得到更多的利益或是修改规则，使自身变成一个正式机构。教育和能源部就是在这种环境下诞生的，里根曾发誓要取消该部门，但他做不到：与之相连的利益集团——部分是由该部门自己制造的——太强大了。

有时，利益集团也参与政府的立法和执行过程。在英国，国会的“利益成员”就是那些公开宣称代表企业或工会的人。这种行为不会惹人皱眉，因为人们认为它是相当正常的。（相反，私下里给政府施加压力的行为，被认为是“庸俗的”，甚至是一件丑闻。）在瑞典，利益集团势力强大，规模壮观。负责制定大部分法案的“皇家委员会”就是由政府官员、立法者和利益集团的代表组成的。当一项计划草拟好后，会交给各个相关的利益集团进行评议。政府中负责农民和工人福利的机构，由各自的农民组织和工会来管理。一些学者把这叫作“组合主义[①]”（corporatism），意思是利益集团具有政府的功能。瑞典的商会、工会的高层代表和内阁成员定期会面，共同决定许多公共政策。有的批评家认为，这种过分亲密的关系把议会民主制度抛在了一边。

① 组合主义：利益集团对政府运作的直接参与，又译法团主义。

关键概念

制衡性力量

关于多元主义的一种理论认为，没有哪一个利益集团能够垄断权力，因为总是有一个或数个集团与之竞争。商会受到工会的牵制，犹太人团体受到穆斯林团体的牵制，反对进口的企业集团受到支持进口的企业集团的牵制，制药公司受到退休者联合会的牵制。多元主义者认为，是这种平衡使我们的政体更为自由、民主。

但平衡总是存在吗？正如世界其他国家一样，美国的工会成员数量锐减，比商会的力量要小得多。电力和石油企业组成强大的院外游说集团，面对的是2.95亿消费者，后者却没有这样的集团来为之代言。健康保险公司、医院和医疗器材公司、医院雇员和律师发起争取病人权利的运动，各方都耗费了数百万美元。用华盛顿一位观察者的话来说，"这是一场史诗般、力量相当的战争"。而在消费者群体中，为他们代言而从事健康、医疗管理的团体的力量却小得多。从理论上说，存在着相互制衡的力量，但现实中却并不存在。

作为利益集团的官僚机构

政府和利益集团的关联还有另外一个非常重要的途径，只不过经常为人们所忽视：官僚机构成为最大的和最有力量的利益集团之一。公务员并不仅仅是被动的法律执行者，他们在制定和执行法规的过程中也有自己的意愿在其中。许多法案源于特殊的官僚机构。摆在立法委员面前的数据和材料，许多都来自于行政部门及其机构。在日本，大权在握的通商产业省（MITI）[1]官僚常常告诉国会（Diet）[2]需要立法的内容。

官僚体系发展出了自己的利益。他们认为自己的任务非常重要，每年都在要求更多的预算和更多的雇员。一位职业文官怎么可能会建议取消自己的

① 现在称为METI。

② 日本的立法机关。

部门呢？官僚机构在本领域拥有大量的专业知识，知识本身就是一种力量。里根政府宣称要取消能源部。本书的一位作者曾经问过一个能源部的官员，为什么不感到担忧？他十分有把握地断言："不会取消的，他们办不到。能源部负责制造核武器，政府也需要能源部的预算来隐瞒核武器的巨大开支"。他是对的，里根最终也没能取消能源部。

曾有人认为，利益集团是社会和经济的分支。这种论断仅仅部分正确，因为它还是政府的分支。政府和利益集团的关系改写了托马斯·霍布斯的理论，它们是一对双胞胎。政府部门越多，利益集团就越多。

案例研究

法国的反多元主义

美国和英国高度多元化。在这两个国家，利益集团的行为是可接受和可取的，院外游说也被认为是健康的民主政治中的正常行为。而在法国恰恰相反，尽管存在利益集团的行为，人们仍然不赞成它的存在，甚至认为它有一点肮脏。法国继承了几百年来的中央集权、父权主义的政府。他们过去习惯于由巴黎的各部设定国家的目标，指导国家的经济。从更深层次看，哲学家卢梭在法国人的思想领域中仍然占有重要位置。卢梭认为，不能存在"部分人的意志"来玷污或扭曲"公共意志"的行为，而"公共意志"就是全民族想要的东西。卢梭这里假定存在的"公共意志"为多元主义者所拒绝承认。相应地，利益集团被视为企图滥用或歪曲国家利益。法国官僚机构的精英很少关注利益集团，认为那是"不现实"的组织。与英国和美国相比较，法国的利益集团是在一种不自然、很艰难的环境中运行的。

认为所有的政治体系都有利益集团的存在，这只是说出了一部分事实。因为不同政治体系中的利益集团以完全不同的方式在运作。制约利益集团的一个核心要素是政府。这里我们可以对第 5 章中关于多元主义的讨论进一步细化。多元主义并不仅仅取决于既存的利益集团（它们试图来影响政府），它还取决于政府在多大程度上允许或鼓励利益集团发挥作用。多元主义有着规范性的内涵，即"是"或"应当"的内涵。

有效的利益集团

政治文化

利益集团最有可能在具有地方自治和结社传统的多元社会中繁荣发展。当这种传统比较弱时（如法国），利益集团就很难发展。阿尔蒙德和维巴在对政治文化的研究中注意到，美国、英国和德国的民众比意大利和墨西哥的公民更愿意参加自发性组织。在每个国家，公民参与都随着教育程度的提高而增加，并且男性参与率高于女性参与率，只有美国是个例外。并非所有的团体都是政治性的，但即便是非政治性的团体也有着政治方面的内容。对自行车俱乐部的成员来说，当他们支持公路自行车赛时，就与政治发生了关系。这项研究的一个关键发现是，在有着诸多联合团体的社会中，人们拥有程度更高的政治潜能和能力。有些人担心，美国人结社的倾向开始下降（参见第 7 章关于政治文化的讨论）。

案例研究

安然丑闻

以休斯敦为基地、主要从事能源贸易的安然（Enron）公司是美国第 17 大企业。在 2001 年，即使是在通过控制加利福尼亚州的电力价格而获利数亿美元之后，它仍然因巨额的、隐瞒的债务而倒闭。当该公司的雇员和投资者一无所剩时，安然的管理层转移了超过 10 亿美元的资金。安然同时也是一个政治丑闻①，公司管理者贡献了 590 万美元的政治献金，大部分都给了共和党。对于前得克萨斯州长和 2000 年总统候选人小布什来说，安然是排名第 12 的捐助者。71%的参议员，众议院能源委员会的 23 名委员中的 19 人，都接受过安然的资金。联邦能源管制委员会的主席，就是在安然总裁

---

① 丑闻：公之于众的腐败行为。

肯·雷（Ken Lay）的推荐下才获得这一重要职位的。由此，安然同时在国会和政府中拥有发言权。

当公司倒闭时，它以前的朋友们却与之保持了距离。他们不想掺和进去，受到影响。几位安然的管理者受到指控，安德森会计师事务所（也是小布什一个重要的捐助者）因被发现提供虚假证明而不得不关门。国会则因放松对该公司的管制而承担了大部分责任。这一丑闻促使国会于 2002 年通过麦凯恩-菲因奥德（McCain-Feingold）改革法案。在欧洲，这样的丑闻更多，也更恶劣。

金钱的增多

金钱或许是利益集团获得成功的最重要因素。如果有足够的金钱，利益的实现几乎不需要集团行为。对于通过选举来使支持他们观点的候选人当选的利益集团来说，金钱具有特殊的重要性。大多数的民主国家都意识到，金钱与候选人之间的密切关系存在着危险，我们可能会拥有一个“金钱买来的最好的国会”。但是，对于如何避免这种金钱带来的腐败[1]并没有什么实质性的办法。支持政府补贴政策的候选人当选后，美国的花生、糖业、谷物、棉花种植者获利良多。用加利福尼亚政治教父耶西·昂鲁（Jesse Unruh）的话来说，“金钱是滋养政治的母乳”。

很多国家尝试进行改革。日本的改革者试图打破“金元政治”，那是极端依赖利益集团的政治——大企业、银行、农场主，甚至是黑社会——但是直到目前也没有成功。德国和瑞典对参加大选的政党提供了几乎所有的公共财政支持[2]。在 1977 年才建立民主制度的西班牙，选举之后根据选民投票的数量和赢得的议席来给政党相应的补贴。有些国家——英国、法国和德国等——试图限制竞选的费用。

美国有好几个理由不愿意用公共财政支持竞选。首先，美国高度强调自由。根据最高法院对宪法第一修正案所作的解释，使用金钱是言论自由的一种形式。如果一个人愿意把自己的钱给某个候选人，那是一种政治表态。其

① 腐败：把公共机构和权力用于私人目的。

② 公共财政支持：利用税收所得来进行资助，如选举费用。

次，美国的竞选比其他民主国家更耗时、更费钱，这是虚弱的分权制政党和特殊的提名制的结果。在西欧，选举过程更短，也更便宜，因为它们的政党已经安排好了候选人及纲领。第三，在前两个条件的基础上，美国的立法者无法找到一种以公共财政来支持竞选的模式，可以按照人们的意图真正地发挥作用。一些改革的努力反而产生了负面的“不可预知的后果①”。

案例研究

政治行动委员会的出现

在 1971 年和 1974 年（伴随着“水门事件”），自认为是从事重要制度改革的国会，大幅度削减了个人和公司可以直接捐赠给候选人的金钱数量，努力控制“大钱”在政治中的影响力。但是，对个人或公司通过组织委员会，然后捐钱给委员会，再由委员会捐赠给合意的候选人的做法，并没有限制。

于是，政治行动委员会②（Political action committees，PACs）就像雨后春笋般迅猛增长，从 1974 年的 600 个激增到今天超过 5 000 家。在总统选举期间，它们可以提供差不多 10 亿美元给候选人和政党（如果仅是国会选举，数额会少一些）。现任众议员平均可以从政治行动委员会得到 25 万美元，差不多是其竞选花费的一半。挑战者能够得到 10 万美元左右。现任参议员平均可以得到 200 万美元，也是其竞选费用的一半。（剩余的部分来自个人、公司和基金的直接捐助。）

尽管成立政治行动委员会最初是工会的主意，如今商业界政治行动委员会的开支却远远超过工会的政治委员会。大的公司（其中许多签订有国防合同）是政治行动委员会的重头捐赠者。大部分捐赠给了现任者，这几乎可以使国会议员们永久性地把自己锁定在权力上。受到政治行动委员会特别关照的人，通常都是与它利益直接相关的议会委员会现任成员。（如农业政治行动委员会捐款给众议院农业委员会的成员。）政治行动委员会的兴起，说明利益可以渗透到任何领域的改革尝试。

---

① 不可预知的后果：当法律或公共政策没有取得预期效果时所产生的不好的、相互对立的结果。

② 政治行动委员会：由美国的利益集团所成立，主要是为了向竞选运动提供捐助。

某些个人和政治行动委员会对政党或利益集团的捐赠，并不直接用于候选人的竞选活动。这类不受控制和无限制的“软钱[①]”（soft money），使得政党和利益集团在竞选中可以利用“议题广告”（issue ads）来打击对立面，而且不用提自己支持的候选人的名字，从而有效地回避联邦法律中的“故意”条款。“软钱”导致了政治竞选中负面广告的增多。2004年，一个名为“前进组织”（MoveOn.org）的委员会（所谓的“527委员会”之一），很明显是倾向民主党的，就制作出指责小布什无能的竞选广告。

2002年，经过激烈的斗争，麦凯恩-菲因奥德改革法案终于获得通过。2003年，最高法院完成了对该法案的宪法审查。许多人曾为该法案欢呼过，但到2004年就开始失望了。问题在于三个方面。第一，法案并不真正具有限制意义。个人可以直接给总统候选人捐赠2 000美元，给国家级的政党捐赠25 000美元，给州一级或地方的政党候选人可以捐赠的数额更多。第二，许多有希望获胜的总统候选人往往不再愿意从公共财政中获得资助——那样必须在政府规定的最大限额内行事——而是倾向于成立属于自己的基金会（现在很多通过网络途径），这样就没有什么限制了。第三，财力雄厚的竞选组织与候选人没有正式的联系——在税收编码后出现的所谓的“527委员会”——在具体问题上可以花费大量的金钱，明显地倾向于某一方。这些“527委员会”在运作时比PAC受到的限制要少得多。

很明显，当改革者或法律试图限制政治中的金钱时，政党和候选人总会联合起来予以反对。1907年，特迪·罗斯福，作为对其前任总统麦金利（McKinley）时期“金钱政治”的回应，支持了第一次改革尝试——蒂尔曼（Tillman）法案，该法案禁止大公司提供政治性献金。这一法案看上去很好，但其实毫无作用。

有些批评者担心，金钱政治已经超出了人们的控制。拥护者说，这仅仅是多元主义民主在正常运转，并且这些钱与整个美国的财富相比算不了什么。对于利益集团及其金钱政治能做些什么呢？有的人建议，应该走欧洲模式，那里政党组织得很好，竞选时间不长，花钱相对较少。但美国的提名和选举系统与之相差甚多。并且欧洲的利益集团也同样给自己中意的候选人以大量的金钱（有些还是私下的）。

另一个解决方式或许是限制公司或个人给PAC或527委员会捐助的数

---

① 软钱：提供给政党和利益集团的竞选资金，目的是为了规避联邦政府对候选人政治捐助的限制。

额。但是这个额度定在哪里，一直在争论不休，1985 年最高法院否决了提出的限制额度。从公共财政中对所有候选人进行资助——总统提名人选至少能够得到 5%，这是联邦财政中获得认可的——将会非常昂贵。许多美国纳税人并不愿意把自己所纳的税用于支持总统的竞选运动，即使是对他们没造成什么损失也不行。在可预期的将来，美国政治中利益集团和候选人之间的联系还无法打破。

单一议题利益集团的出现

在利益集团的影响力中，也许仅次于金钱的重要因素就是它关注问题的强烈程度。恰当的议题，可以动员上百万的人，赋予利益集团凝聚力和责任感，并增加捐赠的数量。美国的利益集团一直有追求这个或那个理想目标的传统，但是 20 世纪 70 年代出现的单一议题利益集团①（single-issue interest groups）改变了美国政治。一般说来，利益集团对有关问题总是会关注于好几个侧面，因为它们的利益是围绕几个项目或几个政府部门。工会组织试图在社会保障、医疗保险、教育、进口和关税以及统计失业率的方法等一系列问题上说服政府。劳联—产联②（the AFL-CIO）在华盛顿有长远的、广泛的利益要维护。对其他的一些商业利益集团（如 NAM③）来说，情况也是一样。

但是单一议题利益集团仅仅关注一个问题，而且程度非常深。一般而言，它们的议题都是道德方面而非利益方面的，因此很难折中妥协。最出名的单一议题利益集团是反堕胎或生命权运动。1973 年，最高法院判决，州不能武断地限制妇女堕胎的权利。许多罗马天主教教徒和清教原教旨主义者极为震惊，因为他们笃信生命开始于怀孕的那一刻，而流产无异于谋杀一个生命。“赞成生命”运动的成员，反对联邦或州的医疗资金用于堕胎，他们还希望修正宪法，宣布堕胎为违宪。反对他们的是“赞成选择”运动的成员，许多与妇女运动是相关联的。女权主义者认为，是否堕胎是妇女个人的私事而无关他人，这种选择的权利成为妇女掌握自己命运的一个组成部分，

---

① 单一议题利益集团：只关注一个问题的利益组织。

② 劳联—产联：美国劳工联合会和产业工人联合会，全美最大的民众组织。

③ NAM：美国企业联合会，工业企业的主要团体。

从而也是妇女从第二等级地位解放出来的一个重要部分。

反堕胎者使得许多参议员和众议员的日子非常难过。他们对议员们在税收、工作、国防等方面的立场并不关心，唯一关注的仅仅是他们在堕胎问题上的态度。他们要知道，该议员是赞成还是反对堕胎，而那种模棱两可的中立态度——议员们面对容易引起争论的问题所惯常采取的权宜之计——是不存在的。试想，你怎能在堕胎问题上保持“中立”呢？许多选举的结果取决于堕胎问题。同时，“赞成选择”运动的力量也组织起来，甚至发展成暴力，去抵消“赞成生命”运动的力量。

其他的单一议题利益集团也出现了，比如在公立学校中设立祈祷仪式的问题、同性恋者的权利问题。这和上面提到的堕胎问题都可以归结为“道德问题”。此外，在约翰·肯尼迪、罗伯特·肯尼迪和马丁·路德·金被暗杀的影响下，枪械控制也成为一个主要的关注领域。强大的全美步枪协会反对支持枪械控制的组织。上面的所有议题都使竞选者很难受，他们希望选民就自己更广泛的立场来进行判断，而不是局限在一两个难以折中的议题上。

规模和成员

显然，组织规模和成员支持的程度可以给利益集团带来政治影响力。美国最大的、发展最迅速的利益集团是美国退休人员协会（the American Association of Retired Persons，AARP），拥有3 500万成员，其中大多数人都受过教育、富有影响力并积极致力于维持和增进社会保障和医疗卫生。两大政党都宣称要保留这两个庞大的项目。该协会跺个脚，国会山也要抖三抖。

不过规模并不是使利益集团拥有影响力的最重要因素。金钱以及集团活动的强度往往超过规模的力量。当一个利益集团宣称自己为多数群体说话，但人们知道仅仅只有一小部分成员是其忠实成员时，它不会为人所赏识。比如美国的全国有色人种促进会（the National Association for the Advancement of Colored People，NAACP）宣称自己代表上百万的美国黑人，但实际上它的核心成员很少。如果所有因素都是等量的，一个大的利益集团当然会比小的利益集团有更大的政治影响力，可惜这些因素并不是等量的。

成员的社会经济地位[1]赋予利益集团政治影响力。在自己专业领域和社区群体内有影响的人物多半是受过良好教育的高收入人士，他们所组成的利益集团得到社会更多的尊重。美籍犹太人的社会经济地位提升了“美国—以色列公共事务委员会”的影响力。同样，当美籍日本人在教育、职业和专业上的地位不断攀升后，他们的日裔美国公民联盟就获得了更多的影响力，并且就二战期间发生在美国西海岸的对日本人的违宪拘禁行为赢得了美国政府的道歉，他们还希望进一步得到赔偿。尊重带来了政治影响力。这意味着，满含怨恨的社会群体的利益集团的声音可能是最少有人倾听的，这是一个充满矛盾和不公平的现实。

接近途径

如果政府不愿意听从利益集团的意见，那么金钱、规模和关注的问题都不会那么重要了。多年精心培育的与议员和政府公务员的关系，目的就是为了保持沟通渠道的畅通。当一个利益集团与政府某部门建立起稳定和可接受的关系时，用约瑟夫·拉帕隆巴拉的话来说，就意味着它可以享用“结构性通道[2]”（structured access）。国会中的希腊裔议员很自然地会接受希腊在有关土耳其、马其顿、塞浦路斯问题上的立场。来自密歇根的议员也非常愿意讨论关于汽车工业的问题。美籍阿拉伯人对犹太人享有众多接近国会山的途径极为不满，他们也组织了自己的利益集团，试图获得同样的通道。这些通道本身无可厚非，这是有效运行的民主体制的正常组成部分。

案例研究

美国的工会有多大力量？

美国的工会并不强大，至少在比较的意义上。从 20 世纪 50 年代开始，工会中工人的比例就降至一半以下。下面是各国组织起来的工人的比例：

---

① 社会经济地位：由收入和特权的组合带来的社会群体的分化。

② 结构性通道：利益集团和官员们建立起来的长期的友好关系。

瑞典 50%
德国 22%
英国 20%
日本 20%
美国 15%
法国 10%

当美国工会在一个主要产业中发动罢工时，它的力量就显示出来。但是其最主要的成员是政府体系内各个层级的公务人员，包括学校教师，他们是不允许参加罢工的。美国的企业非常分散并无组织性。工会现在试图吸纳新的成员以重新获得过去拥有的力量。

不过假如利益集团缺乏沟通的途径时，会发生什么呢？多元主义者认为，在民主社会中不可能发生这种事情，但事实却是明摆着的。黑人和印第安暴力分子就争辩说，没人倾听他们的声音、严肃对待他们的要求，只有当城市贫民区和印第安保留区的暴力行为发生时，华盛顿才会开始关注他们。有钱有势的人拥有大量接触政府的途径，而穷人和没有组织的人们却没有如此的通道，可以说，有时正是这种状况导致了暴力的产生。

利益集团的策略

接近立法者 游说①备受关注。那些为议员竞选提供政治捐助的大公司，多半通过这一方式来接近国会。实际上，如果主要的利益集团不希望通过某部法律，他们通常能够达到自己的目的。参议员约翰·麦凯恩（John McCain）作为对金钱政治的批评者，非常无奈地说，“金钱购买了沟通的途径”。在审议2003年能源预算时，他力图实现“没有游说者在背后操控”。大的烟草公司非常慷慨地资助共和党候选人，这样就可以常规性地否决或消除反烟草类的法案。大公司都希望能够在国会找到自己的代言人，这是使公司实现快速发展的必由之路。不过，那些普通的游说群体由于缺乏足够的金钱，所起的作用也仅限于提供某些信息。

① 游说：利益集团与立法者的联系方式。

怎么做

表格

表格是关于研究对象——县、州、年代、选民、立法者、利益集团等的数字化测量方式。有了表格，你就可以使用某些"变量"。你可以对与之相关的任何事物——美元、数量或电话本上有多少电话号码——进行研究，然后按某种标准将其列出：最大的、最多的或最近的（按字母来排序通常没有什么意义）。在下一章里，我们将列出哪一个政治行动委员会提供了最多的金钱，最多的就排在第一位。

再举一个例子，国家的财富可以用好几种方式来进行衡量，最基本的是国内生产总值（Gross Domestic Product，GDP），现在经常修订为生活成本(Purchasing-Power Parity，PPP，即同等购买力)，也就是第一列的内容。按人口来衡量就出现了第二列，人均国内生产总值；然后是第三列，在购买力基础上的人均国内生产总值，这是最好的衡量国家财富的标准。以下所列是从最富有到最贫穷的国家：

国家	GDP（亿美元）	人口（百万人）	基于同等购买力的人均GDP（美元）
美国	10 990	293	37 800
法国	1 661	60	27 600
墨西哥	941	105	9 000
俄罗斯	1 282	144	8 900
哥伦比亚	263	42	6 300
中国	6 449	1 299	5 000
叙利亚	58	18	3 300
印度	3 003	1 065	2 900
肯尼亚	33	32	1 000

资料来源：www. cia. gov/cia/publications/factbook/indexgeo. html

接近政府 政府各部门也是利益集团施加压力和进行游说的目标，这取决于所关注的问题。当利益集团不希望或不需要产生一部新的法律，而只是

对既存规则和限制进行重新解释时，他们就会与行政管理者进行联系。比如，反污染的利益集团寻求对空气标准更高的限制；工业利益集团则寻求降低标准。利益集团总是把注意力放在与目标相关的政府部门上。农业利益集团与农业部打交道，公共服务公司与联邦能源委员会打交道，如此等等。作为一个惯例，政府的各个部门也特别留心本领域内利益集团的诉求和言论。事实上，许多政府官员总是被强大的利益集团所“俘获”和“统治”。潮流也总是向着相反的方向。许多前政府的高级官员一直呆在华盛顿——比如著名的K大道上的办公室——成为高收入的“游说者”，有些人的开价是一小时500美元。

利益集团在与政府打交道的过程中，所用办法与他们对付立法者的方法是相同的，包括建立个人联系、提供研究基金以及帮助维护公共关系等。有些提供金钱。在全世界范围内，公共部门的腐败是普遍的。美国的联邦机构是世界上最为廉洁的政府之一——州和地方政府也差不多。联邦官员通常是来自政治任命，而不是职业的公务员生涯。利益集团的确能够左右最高层的官员任命，包括总统的个人幕僚。在这时，利益集团总是谋求任命那些真正维护其利益的人。

接近司法机构　利益集团还可以利用法院来实现自己的目标，特别是在美国。因为美国的司法系统比其他国家拥有更多的权力，其他国家的司法系统仅仅是行政机构的一个分支。当“法治”非常强大时，法院就成为利益集团角逐的场所。像在德国，利益集团会向联邦宪法法院提出许多关于堕胎、工人权利的案件。

在美国，每年联邦和州的法院都会接手由利益集团支持或提起的大量案件，这些利益集团包括美国公民自由联盟、塞拉俱乐部和全国有色人种促进会等。近年来，美国最高法院处理了好几起由利益集团提起的关于社会性问题的案例，包括妇女权利、死刑、堕胎和学校的祈祷问题等。利益集团一般采用两种法律方法来追求自己的目标。其一，根据自己所代表的群体或阶级的利益，直接提起诉讼（这些诉讼通常被称作共同起诉①）。其二，当一个人向法院提出诉讼所寻求的目标刚好也是利益集团所寻求的时，它就会作为“法院之友②”（amicus curiae）为这个人提供支持。

① 共同起诉：为某一团体的利益而进行的诉讼。

② 法院之友：以个人而不是政党的名义作出的法律声明。

案例研究

NAACP如何利用法院的力量

由于充分意识到了美国司法体系的重要性，特别是最高法院，全国有色人种促进会（the National Association for the Advancement of Colored People，NAACP）把注意力集中于反对种族隔离的法律，并从中获利良多。NAACP的法律事务部在T·马歇尔（Thurgood Marshall，后来成为最高法院大法官）的领导下，在1954年著名的"布朗案"辩论中，成功地取消了各州关于公立学校中实行种族隔离政策的法律。然后，他们接着与公共交通、饭店、旅馆和其他地方的种族隔离法律进行斗争。美国关于人权的最大改变，不是通过立法机关，而是通过司法机关来获得的。

诉诸公众 有组织的利益集团经常通过和平的——或是不那么和平的——方式来寻求公众的支持。即便是强大的利益集团也意识到其公众形象的重要性，大量投资于公共关系项目以及宣传活动，向大众解释它们对公众福利的贡献、它们的政策和项目为什么会对整个国家有好处。例如，铁路利益集团会利用电视来解释它们的"公平"政策诉求，借此，它们才能生存下去并与汽车运输业竞争。石油利益集团会向公众解释，为什么要反对建造新的净化设备的环保政策。

有的利益集团会保持一种"低调形象"推进自己的目标和利益，但并不宣传自身。它们或者依靠策划好的新闻故事来间接地达成目标，或者躲在幕后阻止那些它们认为会对自己不利的宣传。像烟草企业，谨慎、秘密地资助一些研究，对那些认为吸烟有害健康的研究则提出质疑。美国石油企业不寻求公开的新闻报道，但是它让自己的官员成为专业领域内的"公正"的专家，这样便超脱于政治冲突之外。

示威 一些特定的利益集团，比如美国癌症组织和心脏基金，享有免费的广告时段和频道，但是大多数利益集团没有这些途径，有的还缺乏宣传资金。它们会选择非暴力的示威行动来表达自己的观点。甘地就是通过这种策略来使印度在1947年从英国那里获得独立。他的非暴力灵感来自于一篇论文，即亨利·大卫·梭罗（Henry David Thoreau）为抗议1846—1848年的

美墨战争而写的文章《论公民的不服从》。这一思想又为美国的黑人领袖马丁·路德·金所采纳，用于推进20世纪五六十年代的美国黑人民权运动。

反对核工业的抗议者面对的是财力雄厚、势力强大的公司。他们发现，游行示威、组织纠察、静坐阻碍进入工厂的通道等是唯一的选择。当媒体报道他们的行为时，他们才会获得支持者、捐赠者，有时还会得到进入华盛顿的途径。当然，他们的对手常常取得胜利，使他们深受挫败，感到痛苦。

暴力抗议 当一个利益集团对传统的政治渠道和行为模式失去信心时，就会视暴力抗议为唯一的选择。很明显，美国对暴力抗议并不陌生。这需要一种心理上的建构，通常为贫困、歧视、挫折以及社会和个人的不公正感而激发。一次偶然事件会点燃受挫人群心中积压的愤怒，而群体性行为又会急剧失控。在美国的城市中，对黑人的枪击和拘捕就引发了大规模的骚乱。多数暴乱者宣称，他们仅仅是反对自己平时所受到的暴力对待，这来自于警察、各级政府和使他们失业、收入低下的经济体制。但是，暴力抗议有效吗？在美国城市普遍发生黑人骚乱时，关于“伟大社会”的立法刚好获得通过，这也许并非巧合。当暴力使那些地区难以统治时，英国便从印度和巴勒斯坦撤出。南非的白人政府也只是在黑人的暴力行动愈演愈烈时才开始进行改革。在特定的情况下，暴力行为是有效的。正如激进的黑人领袖布朗（H. “Rap” Brown）所言：“暴力跟草莓派一样都是美国的一大特征。”（他现在因为谋杀罪而入狱。）

利益集团：一种评价

利益集团是每个民主政体所固有的。但是，它们是如何服务于公众的需要呢？利益集团或许代表立法过程中很普遍的利益，这是一件好事。但是许多小组织，既无财力也无人员可以进入讨论过程；除非联合起来，否则它们无法保护自己的利益不受强势集团的侵害。利益集团能够表达利益需求，但并不意味着这些需求一定就会得到重视。在利益集团之间，资源分配是高度不均衡的。一些集团很富有且势力强大，拥有强大的影响力，而有些集团则为人所忽视。

还有一个更深层次的问题：那些没有组织起来的个人又怎样呢？谁会为他们说话？许多公民既不是利益集团的成员，也不是利益集团的受益者。他

们投票给政治领导者，但是政治领导者通常对利益集团的需求关注较多，而对选举自己的无组织的多数人关注很少。假如立法者和行政人员都转向利益集团，那么谁来考虑整个国家的利益呢？很多时候，似乎没有谁会来考虑。也许我们应该重视卢梭对“普遍意志”超越社会构成中“特殊意志”的强调。

为此，1970年建立了“公民院外组织”——同道会。它由自愿的赞助支撑，在总统选举中成功地赢得公共资助。这意味着结束了国会优先的体制，堵住了院外游说行为。为了同样的目的，拉尔夫·纳德（Ralph Nader）建立了数个与法律、核能、税收改革以及医疗等相关的公共利益院外集团。尽管这些集团做了大量杰出工作，它们仍然向我们提出了一个有趣的问题：像美国这样庞大和复杂的社会，是否有一个整体性的利益能够被代表？或者，我们看到的只是一些没有共同声音的“马赛克”式的利益拼凑？

经典论述

奥尔森的利益集团理论

美国经济学家曼瑟尔·奥尔森（Mancur Olson）1968年的著作《集体行动的逻辑》被广为接受和引用。他指出，规模较小、组织化程度较高的集团，特别是在有足够的资金时，经常能够控制公共利益的表达。原因就在于，它们从特定的法律和规则中寻求自己的利益，行为非常活跃；而大多数公众缺乏组织，没有特定的目标，并不活跃。公众并不关心鞋带的价格是否上涨，但是做鞋带的企业就非常关注。少数人在推动着大多数人。

与此相关的是奥尔森所称的“免费综合症”：当能够免费乘车时，还有谁会去买票呢？当公众能够得到同样的结果时，他们不会多花更多的时间和金钱。当他们已经有了组织联系时，就不会再为其他组织提供金钱。当美国人为欧洲人提供免费安全保护时，他们就不会为北约组织提供更多的力量。

奥尔森对于利益集团变得过于强大的趋势也提出了警告：它们阻碍着变革和增长，造成全国范围内的停滞。受一个或多个强势利益集团影响的政治家，不会再去考虑公众的普遍利益。一个简单的例子就是，在英国，由于高度组织化的利益集团的存在以及政治家与其结成的紧密联系，经济一直处于衰退状态，直到撒切尔夫人切断利益集团对公共政策的影响后才有改观。

德国和日本的利益集团在二战中被摧毁，在战后就获得了数十年的经济增长。不过到了20世纪晚期，当这两个国家都为工会、企业和农场主联合会所掣肘时，它们的经济增长就变缓了。在日本，经济性利益集团、政治家和官僚机构之间形成了一种“铁三角”关系，这会阻碍改革。一些奥尔森的支持者担心，这种“硬化”是所有国家的命运。美国是否已经陷入其中，还是能够通过压制强势利益集团来避免这种状态？

另一个问题是，这些团体是为大多数的成员说话，还是为团体内少数人的利益服务呢？利益集团的领导人像政党领袖一样，通常比他们的追随者有更强势的意见。这些领导人通常是容易激动的，而普通成员则较为温和。

政治权力的僵局

利益集团之间相互竞争，从而限制了单个集团在国会或政府中的影响力。利益集团也可能使政府行为陷入僵局。一些特定的问题成为“烫手的山芋”，无论政府采用何种措施，都会引起这个或那个利益集团的强烈反对。这些议题一方面得到某个利益集团的坚定支持，而另一方面又受到另一个集团的强烈反对，并且二者都是拥有选举权力和影响力的势均力敌的对手，这就迫使政客们对这些问题含糊其辞、模棱两可。在这种情形下，政府陷入僵局，被强大的利益集团所困扰，无法把注意力移向更重要的问题。意大利就是由于这个原因而被称为“僵局社会”。

在两党制下，由于候选人要尽可能地迎合更多的选民，因此所讨论的问题往往趋于缓和。这就在个人的狭隘利益和竞选所作的一般性承诺之间，出现巨大的鸿沟，而利益集团则试图通过在特定议题上施压以获得坚定的政府支持，从而填补这个鸿沟。但是利益集团对普通公民的需要又服务得怎样呢？小商人、消息闭塞的公民、财力有限的少数派团体迷失在政府和大利益集团推来拉去的互动中。成功的利益集团也会由一个少数群体统治，他们是受过良好教育、来自中产阶级或上等阶层的政治活跃分子。在某些情况下，利益集团变得如此有效，以至于使政党黯然失色，同时由于它们彼此冲突的要求，使得政策的制定陷于瘫痪。迄今为止，还没有发现在所有人的利益和部分人的利益之间的一种精确平衡。

关键术语

利益集团　组合主义　通商产业省　日本国会　丑闻　腐败
公共财政支持　不可预知的后果　政治行动委员会　软钱
单一议题利益集团　美国劳联—产联　美国企业联合会　社会经济地位
结构性通道　游说　共同起诉　法院之友

关键网址

美国退休人员协会
www.aarp.org/
美国公民自由联合会
www.aclu.org/
共同目标（美国的非政党院外游说组织）
www.commoncause.org/
有色人种促进会
www.naacp.org/
妇女联合会
www.now.org/
产业工人联合会
www.nam.org/
美国劳动工人联合会
www.aflcio.org/
全美步枪协会
www.nra.org/

参考文献

Berry, Jeffrey M. *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups.*

Washington, D. C.: Brookings, 2000.

Biersack, Robert, Paul S. Herrnson, and Clyde Wilcox, eds. *After the Revolution: PACs, Lobbies, and the Republican Congress*. Needham Heights, MA: Allyn & Bacon, 1999.

Browne, William P. *Groups, Interests, and U. S. Public Policy*. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 1998.

Cigler, Allan J., and Burdett A. Loomis, eds. *Interest Group Politics*, 5th ed. Washington, D. C.: CQ Press, 1998.

Graziano, Luigi. *Lobbying, Pluralism and Democracy*. New York: Palgrave, 2001.

Grossman, Gene M., and Elhanan Helpman. *Special Interest Politics*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002.

Johnson, Haynes, and David S. Broder. *The System: The American Way of Politics at the Breaking Point*. Boston, MA: Little, Brown, 1996.

Rauch, Jonathan. *Government's End: Why Washington Stopped Working*. New York: PublicAffairs, 1999.

Sabato, Larry J., and Glenn R. Simpson. *Dirty Little Secrets: The Persistence of Corruption in American Politics*. New York: Times Books/Random House, 1996.

Smith, Bradley A. *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

Thomas, Clive S., ed. *Political Parties and Interest Groups: Shaping Democratic Governance*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2001.

第 11 章

政党和政党制度

思考题

- 假如没有竞争性政党，民主是否存在?
- 什么是"利益整合"? 政党是如何进行利益整合的?
- 英国政党集中化的优点是什么?
- 一个政党如何遭遇表面的选举性自杀?
- 共产主义政党与民主政党有何不同?
- 在意识形态光谱中，政党可以进行怎样的分类?
- 什么是"兼容型政党"?
- 政党制度的模式有哪几种?
- 竞争性政党制度是如何防治腐败的?

在很多美国人看来，政党[1]没有太大的意义。美国的两大政党总是叫人觉得有点相似，彼此在基本价值观和政纲上经常是重叠的。在选举中，候选人的个人魅力比党派更重要。美国的许多政治学家担心，美国政党变得非常虚弱，难以发挥它必要的功能。

美国政党的虚弱让人奇怪，因为美国是世界上第一个发展出大众性政党的国家。这种政党随着 1800 年的总统大选而出现，比欧洲的政党早了几十年。然而，欧洲人却发展出更为完善的政党制度。美国人似乎已经忘记，政党是民主政治重要的工具。正如沙茨内德所说："毫无疑问，政党的产生是现代政府的显著标志之一。政党创造出民主政治，现代民主政体则不容置疑地与政党互栖共生。"

今天，几乎所有的社会——民主的或非民主的，都通过政党把公民和政府联结起来。在 20 世纪，军事独裁者——如西班牙的佛朗哥、智利的皮诺切特、巴西的将军们——都竭力排除政党的存在，指责它们对国家的政治弊病负有责任。但是即便是他们，也利用一些驯服的政党来衬托自己的统治，并且在独裁结束后立即出现自由性的政党。或爱或憎，任何国家都不能没有政党存在。

政党的功能

在民主政体和权威政体下，政党承担着数项重要的功能，以保持政治体系的整体性并使其保持运转。

连接政府与公众的桥梁 借用一个系统词语，政党是一个主要的"输入"装置，允许公众获得自己的需要或使其为政府所知。没有政党，个体的公民只能代表自己，会被政府忽视。通过为某个政党工作或投票给某个政党，公众就能在某种程度上影响政治决策。最起码的是，政党能让人们感到自己并不是完全没有权力，这种信念有助于维持政府的合法性，这是独裁政体也有政党的一个原因。

利益的聚合 如果利益集团成为政治组织化的最高形式，那么政府就会变得极其混乱和不稳定。利益集团之间会互相争斗，试图以这样或那样的办法来左右政府官员。这就难以形成能获得全体国民认同的价值观、目标或者

---

[1] 政党：在一个特定标签下寻求竞选性政治职位的群体。

意识形态（有些人担心美国已经落入这样的境地）。政党通过“利益聚合[①]”（interest aggregation）来驾驭和平息利益集团之间的冲突，把不同的利益聚合到一个更大的组织中。在这种情况下，利益集团不得不互相妥协，相互合作，为政党的利益而努力。作为回报，利益集团至少会达到一些自己的目标。政党，尤其是大党，就是利益集团的联盟。

整合进政治体系 当利益聚合进行时，政党就会吸纳那些曾被政治体系排除在外的集团。政党通常会欢迎新的利益集团加入自己的阵营，允许它们表达意见或是形成统一的政纲。这就赋予利益集团实际的和心理上的利害关系，使其支持整个政治体系。集团的成员感到自己有了代言人，自然就会产生出为政治体系高效工作的内在要求和对政治体系的忠诚。比如，英国工党和美国民主党，通过其政纲强调工会权利、平等就业机会、社会福利和教育机会等来赢得工人的支持。渐渐地，潜在的激进工人运动就学会了按民主规则行事，并且支持这个体系。现在，具有讽刺意味的是，由于被成功地整合进政治体系，英美两国的许多工人都把票投给保守党和共和党。在那些政党没有能力把工人整合到政治体系中来的国家，工人运动则往往会很激进，有时带有革命性。在美国，政党起到了帮助把一波波的移民和少数派成功整合进美国政治生活的作用。

案例研究

罗斯福的联合性政党

政党作为利益聚合工具的经典例子就是罗斯福在 20 世纪 30 年代建立的民主党，这是一个使他四次当选总统的联合性政党。它包括工人、农民、天主教徒、犹太人和黑人。工会通过支持民主党赢得了自己无法实现的劳工立法。随着这种联合的进行，针对民主党的批评少了很多。不过这也是其衰败的开始。在 20 世纪 80 年代，里根把经济的和非经济的保守团体整合进共和党。这一联合在 2000 年由小布什重新建立起来。

政治社会化 政党在将利益集团整合进社会的同时，也教育其成员如何玩政治游戏。政党将公民介绍给候选人或者当选的官员，让人们学习公开演

① 利益聚合：通过政党来把分散的利益需求整合成普遍的诉求。

讲、组织会议和妥协，从而提高他们的政治能力，使他们合法地成为政治体系的一部分。政党也是政治领导人的训练场。历史上，一些欧洲政党曾尝试创立独特的政治亚文化——通过政党的青年组织、足球联盟、报纸、妇女组织等来进行补充完善。然而这种努力最后却骑虎难下，因为这些政党越是促进成员通过参政来完成社会化，其成员接受该党亚文化的就越少。这种努力的残余痕迹仍然可以在意大利的人民党（前身为基督教民主党）和左翼民主党（原来的共产党）身上见到。一些美国政党还提供社会服务。纽约的坦慕尼协会（Tammany Hall）就为欧洲移民提供周到的服务，帮助他们寻找工作和住处，同时也将他们招到民主党麾下。

选民动员　政党诞生于选举。在为自己的候选人竞选的过程中，政党竭力动员[①]选民——激发利益要求，广泛组织集会。2004 年美国大选是个很好的例子。如果没有政党的宣传，许多选民会对大选置之不理。绝大部分政治学家都相信，美国政党衰微与低投票率之间存在着因果关系。在瑞典，强大的、高度组织化的政党经常创造了 90%的投票率（现在有所下降）。一些批评家反对说，政党的选举宣传会使政治变得无足轻重，但它依然有用。通过对特定问题的简化和澄清，政党能让投票者在复杂的选项中作出选择。

组织政府　获胜的政党获得政府的职位和权力，借此可以将政策转移到自己的轨道上来。在美国参众两院中拥有多数席位的政党可以任命众议院议长和参议院各委员会主席。新总统可以在行政部门任命 3 000 多人担任高级职务，允许所在政党左右政策至少 4 年。在英国，政党对政府的控制程度要比美国更高，因为在英国的代议体制下，获胜的政党可以同时掌握立法机关和行政机关。首相通常可以做他（或她）想要做的事，很少会被延误，因为政党的约束是非常强的。但是，没有哪个体系下的政党可以实现对政府的完全控制，官僚机构仍然掌握着相当大的权力（参看第 16 章）。政党试图控制政府，但并不总是成功。

民主政治中的政党

在民主政治中，政党组织的三个要素是非常重要的：集中化[②]的程度、参与政策制定的范畴，以及其财政状况如何。

---

① 动员：激发起公众参与政治的热情。

② 集中化：政党全国性总部对其成员的控制程度。

集中化 政党领导层可以推动其成员竞选不同的职位。以色列拥有高度集中化的候选人挑选制度，要求每个政党向议会开出一个全国范围内共计 120 人的候选人提名名单。在比例代表制下，只有在选票上领先的人才有可能获得席位。党魁们会把经验丰富而且可靠的候选人放在名单的前面，新手则相对靠后。这有助于维持党内的秩序。英国政党的集中化程度相对低一些，政党要拿出一个候选人名单，党的全国总部必须与它的地方选区组织进行一系列的讨价还价。全国总部也许会提名不属于那个选区的候选人——这经常出现——地方选区组织就会考查这个人的情况并决定同意还是反对该提名。地方选区也可以在否决总部的提名后提出自己的候选人。德国与以色列一样，也会有全国性的提名，但是它分为 16 个州，相应地削弱了全国性提名的主导地位。不同程度的集中可以保证政党的连贯性①、纪律性和意识形态的一致性。当你在以色列、德国或英国把票投给某个政党时，你知道它的立场是什么，如果获胜它将推行什么。一旦当选，议员们只能根据政党的决定，而不是按照自己的独立意志来行事。

怎么做

交叉列表

交叉列表可以显示两个变量，使读者可以看到它们之间的关系。比如，一个上升，另一个也随之上升。以下是人均 GDP 和自由之家列出的“自由度”。1～2.5 代表“自由”，3～5 代表“部分自由”，5.5～7 代表“不自由”。

国家	2003 年人均 GDP	自由之家 2005 年的排名	
美国	$37 800	1	(自由)
法国	27 600	1	(自由)
墨西哥	9 000	2	(自由)
俄罗斯	8 900	5.5	(不自由)
哥伦比亚	6 300	4	(部分自由)
叙利亚	$3 300	7	(不自由)
印度	2 900	2.5	(自由)
肯尼亚	1 000	3	(部分自由)

资料来源：www.cia.gov/cia/publications/factbook/indexgeo/html 和 www.freedomhouse.org/ratings/indes.htm。

① 连贯性：连接在一起成为一个理性的整体。

读者会发现，富裕的国家（美国和法国）和中等收入的国家（墨西哥）可以称为民主政体，但是贫穷的国家通常都不是。这种列表不能说明全部问题。它只是提出问题。比如，印度和俄罗斯就不符合上述结论。为什么贫穷的印度也可以算作民主政体？我们将研究印度议会和政党的悠久历史，看它们是如何适应印度的发展的（有时会不稳定）。至于俄罗斯，它的石油企业控制着经济增长，因此是不自由的。肯尼亚在很长时间内是不自由的，但是近来它开始了理性的自由化进程和公正的选举。经济程度决定着部分因素，但是你还必须认真研究该国的历史、制度和文化。

关键概念

忽略选民的政党

民主政治中的政党能否忽略选民？从理论上说，当然是不可能的，因为这样就会失去选举，改变自己的命运。但是按照新制度主义理论①，政党有可能“自我吸纳”，从而不必过多地关注选民的需求。一个古老的、既存的政党有着强有力的传统和领导体制，它们可能过分关注党内的斗争而忽略党外的选民意见。政党也可以成为自我运转的体制性力量，不需赢得选举就可以实现自己的目标。英国工党就过分固守自己的左翼信条，离选民越来越远，从而连续失去了四次大选。最后，它进行改革并开始集中化，赢得了1997年、2001年和2005年的大选。

1983年，加拿大的进步保守党在马尔罗尼（Brian Mulroney）的领导下，赢得众议院295个席位中的大多数。该党采纳了撒切尔夫人的自由市场政策，在失业率持续上升和人口下降的情况下继续执政。它发起“新自由贸易协议”（new free trade agreement，NAFTA），在1988年再次赢得大选，但是席位已经有所减少。持续恶化的经济、魁北克问题、对特定企业的照顾，使得该党饱受公众指责。为什么它不进行改变呢？为什么马尔罗尼不下台呢？最终他的确作出了这样的选择，但是是在他第二个五年任期的后期。他把权力交给K. 坎贝尔（Kim Campbell），加拿大首位女总理，后者成为

① 新制度主义理论：认为制度有其自己的发展逻辑，某些时候与选民无关。

短暂的牺牲品。在1993年大选中，该党几乎完全从政坛消失，在295个议席中只得到了2个席位。自由派接管了渥太华，一个新的（也是短暂的）改革性政党在加拿大西部取代了该党的地位。

日本的自民党（LDP）统治日本数十年，同样也忽略了选民。从1990年开始，日本进入长期的经济停滞。笨拙的自民党领导人开始讨论财政改革，但是很少付诸实践。自民党内的各个派别互相倾轧。该党领导人想当然地认为，他们会继续赢得大选，因为日本选民不喜欢变革。但是选民逐渐对自民党感到失望，在一系列选举中表明了该党的衰败，目前其在国会中只有不到一半的议席。许多自民党政治家脱离该党，组建新的政党。（现在自民党仍然是执政党，但是是与其他政党联合执政。）

加拿大和日本的经验表明，新的政党是必要的。已经执政的政党不会再费心去改变自己。它们研究投票吗？的确研究，但是党内政治和对利益集团的回报对它们的影响远远大于选民。它们忘记了最初的目标——赢得选民。的确，当一个主要政党失去多数席位时，就意味着它已经过分“自我吸纳”了：1964年“水门事件”时的美国共和党、1997年梅杰领导下的英国保守党、1998年科尔领导下的德国社民党。

在美国，从传统上看政党就是非集中化的，因此政党的纪律非常涣散。在大多数情况下，候选人只能依靠自己来获得经费和选举。参众两院的候选人每次竞选时都要创建一个新的地区性政党组织。在两次大选之间，美国的政党也进入了休眠期。共和党全国委员会和民主党全国委员会并没有太多的资源来帮助其候选人。候选人要通过电视或其他媒体直接向选民做工作。渐渐地，电视广告甚至不提候选人所属的政党。候选人会对他们的政党说：“我不欠你们什么，我的获胜并没有得到你们太多的帮助，因此，我现在执政就不必遵从你们的意见。”这使得美国的政党权力急剧分散，并常常缺乏连贯性。当选的官员只对良心、选民和政治行动委员会负责，不会对自己的政党负责。里根努力使共和党较以前更有凝聚力，也更有连贯性。民主党还未进行这方面的努力。

制定政策　在多大程度上，获胜的政党能够推行自己的立法计划呢？在这一问题上，美国的政党制度遭到几方面的批评。在议会制下，多数党如果不能赢得推行其立法计划的信任投票，就必须辞职。美国的问题就在于无法确定多数到底在哪里？一些民主党议员在某些问题上会支持共和党；

有一些还改变了自己的党派，如 2001 年佛蒙特州的杰佛德参议员。总统竞选的政纲与国会里总统所在政党的成员没有太大关系。经常出现的情况是，总统与参众两院多数派并不从属于同一政党。那么，谁来决定政党的立法计划呢？是总统？还是国会发言人？还是参议院多数党领袖？

美国总统通常会提出一项立法计划，但是必须得到 535 位参议员和众议员的通过，后者都代表着自己的选民，最终目的是为了自己再次当选。那么，总统是不是应该为没有兑现竞选承诺而受到谴责呢？还是因为政党纪律太松弛而导致这些诺言未能实现？沙茨内德认为，由于全国性政党分化如此严重，没有哪个党会对一个强有力的全国性政纲感兴趣，结果使得华盛顿成为"国内每一个特殊利益和地方利益的拳击袋"。不过，大多数美国人又希望我们的参议员和众议员能按自己的良心投票，而不是像欧洲那样受政党领导人旨意的遥控。

政府中的政党参与 欧洲模式的议会制度更容易成为沙茨内德所说的责任政党政府（responsible party government）。美国的制度，由于严格的制衡体系，使政党难以跨越分立的权力来实现政治纲领。偶尔，当一位强有力的总统同时控制白宫和国会时，政党的政纲就能够成为法律，约翰逊总统就在 1965—1966 年民主党控制国会时通过了他的"伟大社会计划[①]"。在欧洲的议会制下，没有这么快就通过这么多彻底的改革方案的例子。

经典论述

政党的三种模式

法国政治学家迪韦尔热（Maurice Duverger）是最早把政党模式进行归纳的学者。他发展出三种政党模式：群众型、干部型、信徒型。群众型政党[②]（the mass parties）组织化程度较高，拥有大量的、在意识形态方面高度认同的成员，如西欧的社会主义政党。他们依靠成员的缴费来获得资金。相反，干部型政党[③]（the cadre parties），如美国的民主党和共和党，组织化程度较低，主要依靠党内活跃的政治精英。迪韦尔热使用"信徒"（devotee）型政党[④]

① 伟大社会计划：约翰逊总统关于社会改革的雄心勃勃的计划。
② 群众型政党：试图保持成员内在认同的政党，通常有着正式的身份标志。
③ 干部型政党：由一些职业政治家操控的政党，只有间歇性的活跃期。
④ 信徒型政党：依赖于单一人格的政党。

一词来指称像希特勒领导的纳粹这样的政党，它的正式结构由一个人来创建。拉丁美洲的独裁者，如阿根廷的庇隆、巴西的瓦格斯，建立起个人魅力型政党①以确保自己的权力。最近的一个例子是萨达姆的“阿拉伯复兴运动”。这些个人魅力型的政党，没有其创建者就很难再维持下去。

在西欧的议会制下，获胜的政党几乎就是政府，或者更确切地说，政党的领导集体直接成为内阁。这种制度与美国的分散型政党制度相比，能更充分地考虑到明确的责任和选民的选择。在这两种体制下，政党都是通过为其活跃分子在不同部门和机构提供职位来实现参政。在英国，约有 100 名获胜党议员能够获得内阁和高级行政官的职位，而在美国，当一位新总统上台后，大约有 3 000 多人可以得到政治任命②。

政党的财政资助 政党必须拥有行动的资金，这笔费用越来越昂贵，使政党更深地陷入富有的利益集团之中。但是这种关系中没有什么透明性③。正如一位政治学者指出的：“如果我们想知道政党如何得到资助，我们将发现，那本书上什么也没写。”日本自民党从企业、银行、农场基金会，甚至是“山口组”那样的黑社会那里接受政治献金，这使它臭名昭著。传统的欧洲政党规模不大，因为它总是没有足够的资金支持，在寻求支持时政党就会分裂。有些政党近乎不择手段。几乎所有的民主国家最近都有关于政党政治献金的丑闻出现：美国、英国、德国和日本。问题可能是无法解决的，这源于民主体制下复杂的政治竞争的存在。1976 年，大约有 5 亿美元花费在美国的政治生活中。2004 年，仅总统和国会选举就花费了 4 亿美元。相反，2001 年英国整个的选举费用才 1 亿美元，不过现在也增长得非常迅速。

正如我们在前几章中讨论的，许多民主国家都有法律禁止或约束政治献金。德国、西班牙、瑞典和芬兰用政府基金根据每个政党的竞选实力按比例进行补贴。这明显对新成立的政党不利。美国国会在 1974 年通过一个类似的计划（总统竞选基金），允许纳税人授权给国内税务局把其所纳收入税中的 3 美元捐赠给这个基金。该基金根据被提名的总统候选人所得票数进行按比例的补贴。只要被提名者最低票数达到了全国总投票数的 5%，1/4 的纳

---

① 个人魅力型政党：依赖于领袖个人魅力的政党。

② 政治任命：给予非公务员的政府职位，通常是作为对其支持的回报。

③ 透明性：政治献金和交易对公众审查开放。

税人就会授权为之付款，但是这远远不够支付竞选的费用。政治行动委员会和“527”协会现在彻底填补了这个真空。

政党的分类 对政党进行分类的最基本方法是按照其意识形态，进行从左至右的光谱式分类。左翼政党，如共产党，要求通过对企业实行国有化来消除阶级分化。中左的政党，如西欧的社会主义政党，倾向于福利政策，但是不主张全国范围的国有化[①]。中间派政党，如德国和意大利的自由党，通常对社会问题持自由立场但对经济问题（即自由市场）持保守立场。中右的政党，如德国基民盟，希望驾驭（而不是消除）福利国家以迎合自由企业的需要。右翼政党，如撒切尔时期的英国保守党，希望消除福利国家，削弱工会的权力，推进充满活力的资本增长。瑞典有一个相当完整的政治光谱（见图 11—1）。

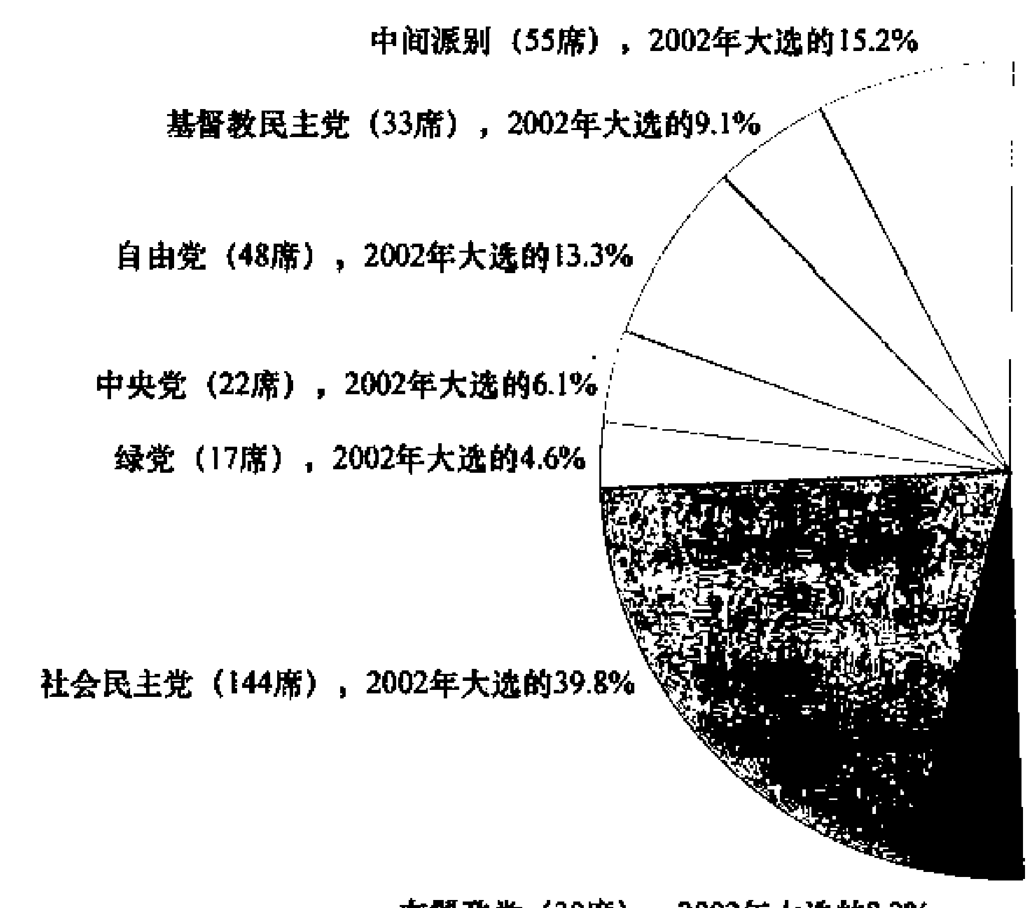


图 11—1

瑞典的一院制国会中的政党显示出一个从左至右的意识形态光谱，这里表明的是 2002 年大选中各党所获的比例和议席（总共 349 席）。瑞典的选举实行比例代表制。社会民主党要成为议会多数，就必须与左派和绿党结成执政联盟。

---

① 国有化：把大企业置于政府管制之下。

共产主义国家的政党

共产主义制度——即共产党统治下的国家——现在已经不多了。在东欧和苏联，共产党在选举中失败，丧失了权力。中国、越南、朝鲜和古巴仍保留一党制体制。

“经典”的共产主义制度是在由列宁创建、后由斯大林发展的苏联出现的，主要特征是单一政党与政府和经济的紧密结合。共产党并不直接实行统治，它监督、监视和控制国家及经济机构。其党员——大约占成年人口的10%——从素质最高、最有活力和最热情的人中挑选出来。大部分苏联官员都有双重身份，一个是政府的公务员，一个是共产党员。每一级政府，从中央到地方，都有相应的党的机构，由其提名政府人选，制定政策的总体方针。在国家机器的最高层，如最高苏维埃这样的立法机关中也同样如此。与其政党制度相适应，苏共中央委员会监督其人选的产生，安排其工作议程，指导其立法的成果。在中央委员会的政治局①中，约有十几位最高领导人构成了统治苏联的真正权力核心，领导中央政治局的就是党的总书记，他通过把高级职位任命给忠诚的追随者来独揽大权。

为什么苏联总统戈尔巴乔夫特意要废止这一制度呢？多年来，一党控制社会中所有重要资源的做法导致了严重的问题。苏共给其党员最好的工作、住房和消费品，党内逐渐被机会主义者②所充斥，其中许多腐败了。这些党的干部（apparatchik③）同时也变得相当保守，因为制度对他们有利，他们没有改革这个制度的愿望。在这些人的管理下，苏联的经济一落千丈，被美国、西欧和日本远远地抛在了后面。一个本来要领导苏联走向光明未来的苏联共产党，现在看起来是把苏联引向了退步。戈尔巴乔夫似乎也得出了这样的结论：要拯救国家，他必须打破苏联共产党对权力的垄断。他未能正确预料到（许多西方政治学家也是一样），他的国家是如此脆弱。如果不能进行改革，就只能垮台。

---

① 政治局：苏联的政治机器，苏联共产党中央委员会的中枢机构。

② 机会主义者：只寻求个人利益的人。

③ apparatchik：俄语指“机构中的人”，全职的共产党官员。

苏联的经验告诉我们，一党垄断政治权力的格局不会特别长久。由于没有争论、竞争和责任体制这些使政党保持活力的因素，很容易发生腐败，不能适应社会变革的需要，没有能力完成现代社会新兴的复杂的任务。

经典论述

基希海默的“兼容型”政党

伴随着多数民主政体向两大政党体制转化的总体趋势，庞大的、努力取得各类选民支持的政党增加了。二战以前，欧洲许多政党的政治观念狭窄，只争取民众中某一特定的人群的支持。社会主义政党仍然在一定程度上是马克思主义的，主要面向工人阶级。保守主义政党和中间主义政党则以社会中层和上层阶级为目标，农民党以农民为目标，天主教党以天主教徒为目标，等等。这些政党被称做“世界观”（Weltanschauung[①]）型政党，因为它们不仅仅争取选民的支持，而且希望按照它们的世界观来推动进步。

二战以后，欧洲发生了很大变化。随着财富的增长，人们开始拒斥旧有的意识形态的狭隘性。在大部分国家，庞大的、意识形态松散的、争取各类选民的政党，或吸收世界观型政党，或摒弃世界观型政党。德国政治学家奥托·基希海默（Otto Kirchheimer）使用“兼容型”这一术语来描述这一新型政党。他的模型是德国基督教民主联盟，一个试图代表所有德国人——商人、工人、农场主、天主教徒、清教徒、妇女等等——的政党。这一术语现在适用于所有民主国家中的执政党。只有成为兼容型政党[②]才能获胜，这几乎成为一个公理。英国的保守党、西班牙和法国的社会党、日本的自民党都是如此。当然，最大的、最古老的兼容型政党就是美国的共和党和民主党。

尽管大多数政治学家对这些变化感到高兴，因为毕竟抛弃了意识形态的狭隘和苛刻，但是又一个问题出现了。由于兼容型政党十分庞大，里面有许多不同观点，所以在派系斗争中，他们往往感到无所适从。党派之间的斗争

① Weltanschauung：德语指“世界观”，世界观型政党指的是试图兜售特定意识形态的政党。

② 兼容型政党：意识形态非常宽泛、欢迎所有人加入的政党。

在很多情况下让位于党内斗争。学者们曾列举了意大利天主教民主党和日本自由民主党中的几个派系，它们的党内领导人物之间以近似封建式分权的方式来进行权力交换。在美国，大多数政治事务与其说是发生在两党之间，不如说发生在某一党之内。

政党制度

"政党"和"政党制度"之间有逻辑上的区别。政党是以通过获得大选的方式来影响政府的组织。政党制度[①]则是各政党之间以及各政党与整个政治制度之间的相互关系的总和。政治的正常运转很大程度上取决于政党制度，看它是否稳定，有多少政党，是以"追求中心"（centre-seeking）还是以"远离中心"（centre-fleeing）的方式进行竞争。一个不稳定的政党制度能够摧毁一个很好的政治制度。稳定的、适中的政党制度帮助希特勒之后的德国、佛朗哥之后的西班牙建立起民主政治。反过来，政党制度又高度依赖于选举制度[②]——无论它立基于单名选区制还是比例代表制。

政党制度的分类

最简单的分类方法就是数一数政党的数目：一党制、一党独大制、两党制、两大党制以及多党制。理论上说，存在没有政党的政治体系，但正如我们已讨论的，即使是独裁者也喜欢驯服的政党来支持他。还有一些体系是如此紊乱，以至于我们称之为易变的或不发达[③]的政党制度。

一党制 一党制一般与左翼或右翼的极权主义政权相联系，这是20世纪的一个现象。苏联以及许多非洲和亚洲的新独立国家都是一党制。唯一的

---

① 政党制度：指各政党之间以及各政党与整个政治制度之间的相互关系的总和，表明政党如何相互作用。

② 选举制度：规定选举的法律。主要有两种模式：单名选区制和比例代表制。

③ 不发达：还没有形成完备体系。

政党控制着几乎所有的政府层级，并且只有该党是合法的。

这些政党的领导人试图使这样的观点合理化：即他们是民主的，因为他们代表了人们真正想要的。没有公平的选举和真实的民意调查来支持这种观点。一旦允许开放，就像在东欧国家那样，人们反对一党政治体系。在非洲的一些发展中国家，这些政党的领导人宣称，多个政党会引发混乱和暴力，因为这些政党源于部族的划分。

关键概念

什么是“相关性”政党?

哥伦比亚大学政治学者萨托利（Giovanni Sartori）曾提出质疑，哪些要素构成了一个政党？是否每一个自称为“政党”的组织都可以算作政党？那些赢得部分选民或在议会中至少拥有一个席位的组织算政党吗？萨托利认为，那些让主要政党在竞选或组建联盟时不得不考虑到的政党可以称为“相关性”政党。如果一个政党弱小到大党根本不用担心它来争夺自己的追随者，它就不是“相关性”政党。同样，如果一个政党连参与组建执政联盟的必要性都不存在，那么它也不是“相关性”政党。英国的托洛斯基党和爱尔兰共产党被其他所有的党所忽略，因而并不能被称为政党。可是瑞典的自由党和以色列的宗教党虽然只占投票的一小部分，但却是必要的联盟成员，因此可以称为“相关性”政党。

根据萨托利关于“相关性”政党的定义，我们是不是可以考察一下美国各种各样的第三类政党？尽管民主党在 1948 年否定了州权党（南方民主党人）的重要性，在 1968 年否定了华莱士党，可是在两次大选中都将它们考虑在内。1968 年，民主党总统候选人休伯特·汉弗莱访问了美国南部，强调说民主党是一个“大家庭”，能容纳各种观点的存在。这是试图使南方投票者忘记约翰逊执政期间强大的公民权利改革运动的一种没有说服力的尝试。1980 年，独立候选人约翰·安德森告诫卡特总统要重视后者曾经忽视的外交和生态政策。1992 年，罗斯·佩罗要求老布什和克林顿多关心一下联邦财政预算赤字。2004 年，约翰·克里关注拉尔夫·内德尔，因为他在 2000 年选举中影响很大。通过这些事实，我们可以说，美国存在相关的第三类政党。没有人把弱小的共产党、社会主义工人党和社会主义劳动党放在

心上，按照萨托利的定义，我们不应把它们叫做“相关性”政党。但是对于自由意志党，一个寻求建立极端自由市场并要求废除联邦政府的政党，共和党会考虑它的影响力吗？

一党独大制 在一党独大制度下，与该党意见相反的政党是通过自由选举的方式来进行竞争的，尽管很难取胜。一些民主国家是一党独大，但它们不希望这种情况长期存在，因为民众对执政党的腐败和无能感到厌烦。印度一直是由国大党执政，日本是自民党，墨西哥是革命制度党（PRI)。2000年，墨西哥保守的国家行动党（PAN）在总统选举中战胜革命制度党，福克斯（Vicente Fox）当选为国家总统，这就使墨西哥从一党独大制转变为多党制（当然受到革命制度党来自左翼的威胁）。

两党制 我们最为熟悉的是两党制，可见于美国和英国。在两党制下，两个主要的政党获取执政的机会比较均等。尽管第三党——如拉尔夫·内德尔的政党和英国的自由民主党——很少获胜，但它们的存在使两个主要政党不得不关注选民的不满。经常地，两大政党之一或全部会马上推出专门来讨好不满选民的政策。通过这种方式，力量单薄的第三党也能有所作为。一些观察家认为，新的政治理念大多数由第三党提出，大党往往在这方面比较迟钝。

案例研究

多党制更有意思

在多党制内，民众可以有很多选择。像瑞典那样有若干相关性政党，人们可以更能找到比美国的两党合胃口的政党。在欧洲的大部分国家，人们关心环境问题，因此支持绿党。严肃的基督教徒可以支持基督教民主党，左派可以支持社会党，保守派则可以支持保守党。

美国的选举上（取决于州）确实有十多个政党，从绿党到自由党到社会主义政党都有。但是你知道，如果投它们的票，无异于扔掉选票，这就是我们“胜者全得”选举制度的影响。因此投第三党的票仅仅意味着抗议性的选票。欧洲和以色列的选民则不会有这样的感觉，如果他们支持的政党获得超

过规定的最低比例的选票（德国是5%，以色列是1.5%），该党就在议会中赢得部分议席。欧洲选举中的多种选择解释了欧洲为什么会有居高不下的投票率。

多党制 它拥有几个竞争性政党。瑞典的政党制度（正如我们在图11－1所看到的）展示了从左到右的光谱式排列，以及每个政党根据其选票多少在议会所占席位的情况。该制度经常遭到不稳定的批评。以色列和意大利充分展现了多党制的弊端，每一个政党都没有能力长期执政。在多党制下，一个政党要赢得执政所需的大多数支持比较困难，但也有例外。荷兰、瑞典和挪威都想方设法建立一个稳定的多党联盟，从而能进行有效的执政。政党的数量不是内阁不稳定[1]的唯一原因。更多的主要与政治文化、基本问题的一致程度和组建、解散内阁的规定有关。学者们已经花了大量的精力来争论两党制和多党制哪个更好。的确不好说，因为两种制度都会带来优柔寡断和墨守成规[2]。同时，两种制度都趋向一个中间地带——两大党制。

两大党制 现代民主国家中有两个大党，还有一个或更多的相关性政党。德国除基督教民主联盟和社会民主党两大党之外，还有自由民主党和绿党，后两者因拥有足够的选票而能在政坛上扮演重要角色。奥地利曾长期是两个大党的天下，现在，高度民族主义、反对移民的自由党也出现了。英国通常被认为是两党制，可是很长一段时间内，另外三个政党如自由民主党、苏格兰民族党、威尔士民族党也发挥着重要作用。即便是在西班牙，有着历史上多党制的残余，现在也是两大党制[3]，一个社会党和一个中右人民党加一些小党。我们也可以把美国的政党制度叫做两大党制，因为它在很长时间里也存在着第三党，其中一些我们曾在前面提到过。

易变的政党制度 新建立的和不稳定的民主政治中，政党制度非常易变、脆弱，与以上模式都不相符。“混乱”只是描述其状态的一种方式。在这些国家中，政党建立和消亡非常迅速——有时仅存在于某一次选举时——经常是

---

① 不稳定：指内阁经常更换。

② 墨守成规：停留在一个主要的政治问题上。

③ 两大党制：拥有两个大党以及一个或多个小党。

使领导人赢得选举的个人机器，没有什么具体的计划和明确的意识形态。由于组织程度非常差，很多很快就消亡。信奉天主教的拉美政治家，经常愿意建立新党，但是这些党都不会延续长久。在波兰、捷克斯洛伐克、匈牙利，1989 年共产主义体制瓦解后，实行了自由选举制度，但是不久就陷于混乱。俄罗斯的政党制度同样是易变的。普京总统在 1999 年大选前成立自己的统一党，该党到 2004 年成为俄罗斯最大的政党，但其带有高度个人色彩，只是普京执政的一个工具。日本从一党独大制转型后，在 20 世纪 90 年代也陷入混乱。经过一段时期以后，这些国家的政党制度或许会稳定在两大党制或是多党制。

只要至少有两个政党存在，我们就把它叫做“竞争性政党制度”，这是消除腐败的最基本方式。如果一党专权，那么无论它的意识形态如何合理，都会毫无疑问地走向腐败。只有在野党对执政党政府中的腐败行为频频进行攻击时，腐败才会受到遏制。竞争性政党制度的功用在 1989 年的民主德国得到发挥，很多前共产党领导人被揭露在外贸业务中掠取了几百万马克存到瑞士银行以备个人挥霍。一旦这些行为在竞争性政党制度下被揭露，该党不久就会下台。

政党制度和选举制度

一个国家会选择哪种政党制度？这还不是很清楚。很大程度上植根于历史发展。何时、在何种情形下公民的选举权会得到扩展？一些非常不同的国家有着相似的政党制度。文化上四分五裂的印度创建了一党制（国大党），文化上高度同源的日本也是一党制（自民党）。单一因素的解释肯定不够。但是，政治学家们在选举制度的重要性上取得了普遍的一致。对此我们将在第 13 章中详细讨论。

经典论述

萨托利关于政党竞争模式的划分

萨托利不同意简单地根据政党的数目来对政党制度进行分类。政党竞争

的程度和方式也是很重要的，“多党制”这一术语并不能说明该制度是稳定的还是不稳定的。他通过区分“适度多元主义”和“极端多元主义[1]”而对政党制度进行详细的划分。

在“适度多元主义”情况下，通常有5个或少于5个的政党以“追求中心[2]”或向心的方式进行竞争。这就是说，它们的政纲和承诺以吸引“处于中间位置”的投票者为目标。左翼政党隐藏起激进主义，右翼政党淡化保守主义，因为两者都知道大部分公众处于中间位置。这样，适度多元主义下的政治生活倾向于平静而稳定，其强调意识形态的调门也不高。

萨托利发现，当政党的数量在五六个以上时，就会有极端多元主义的危险。在这种情况下，政党可能会以“远离中心[3]”或离心的方式进行竞争，不是采取中间主义的立场，而是在意识形态上走向极端，致力于进行“政治上出价高于别人”的竞争，无论是左翼还是右翼，都提出越来越激进的方案，有些政党还“反制度”或带有革命性，坚持中间路线的政党发觉自己受到左右两方面的夹击。这种情况导致了政治的不稳定，有时会引发国内战争，就像20世纪30年代的西班牙；还有就是可能发生军事夺权，就像1973年的智利。

在单名选区制下，如美国的议会选举，只需简单多数就可获胜。该种制度倾向于建立两党制或两大党制。原因很简单，这种制度下，弱小的第三党总体上获胜的可能性很低，经常放弃竞选的努力。这是美国和英国的情况，根源于最初的英国模式，英国人称之为“第一优先”制度，就像赛马比赛那样，只要鼻子首先碰线就算获胜。在单名选区制里，将各派政治力量联合起来组成一个能获得大多数支持或至少能获得多数的政党将获得很好的回报。如果一个政党分裂，就往往使得团结一致的政党获胜。尽管党内各派系不一定真心互相支持，但他们知道，即便是为了谋取自己的政治未来，也要站在一起。这个因素有助于我们解释为什么美国的两大党在存在相当大的内部分

① 极端多元主义：政党变得非常极端的政治体系。
② 追求中心：政党变得温和、处于政治光谱的中间地带，以吸引大多数选民。
③ 远离中心：政党变得极端，忽视了处于中间地带的选民。

歧的情况下仍然能保持其完整性。

比例代表制允许甚至鼓励政党分裂。它采用每选区多个候选人，根据该选区选票份额的比例来分配议会席位。据此，政党联合起来就不会有太大的优势，一个分裂的组织可能会决定一到两个人当选，而且不用与其他政治观点妥协。以色列的比例代表制就产生了大约15个左右的政党。选举法的修改会改变一个国家的政党制度，如德国由多党制变成了两大党制，法国从多党制变成了“两大集团”（two-bloc）的政党制度，或是像波兰那样超越分散的多党制而形成一个稳健的大党联盟。

政党会衰落吗？

政党已经不像从前那样了。在大部分民主国家中，政党成员数量在下降，选民的忠诚度也在下降。20世纪的意识形态鸿沟已经填平，大多数政党变得趋中和相似。大众传媒和利益集团部分替代了政党的功能。新的政策理念经常是由思想库中的专家提出的。但谁会取代政党呢？“527委员会”？电视？好像都不行。

美国的政党似乎代表着政党的未来。依赖于大量的政治捐献，政党笼罩在特定的利益集团的影响下。由于美国的政党组织涣散，高度分权——实际上，每一个参加国会选举的地区和州都有自己的政党，它们之间几乎毫无关系——所以政党在国家层面的事务上不会取得一致。一位19世纪的政治家说过：“我不属于任一有组织的政党，我是个民主党人。”由于只有两个主要政党，两党都以入主政权为目标，所以对公众来说，并没有太多的选择余地。这并不是美国的特例，欧洲和日本也出现了这样的情形。

对于这种情形，我们能够做点什么呢？政党和政党制度根植于其所在国家的历史、社会和制度。美国宪法从未承认过政党的存在，而且开国元勋们也曾警告要反对政党。美国社会没有那么严重的分崩离析，也许并不需要两个以上的政党来代表不同的民众。实行单名选区制度的地区比较适合两党制。现实地说，我们希望美国的两党制不要有大的变化。

美国的政党已经有了集中化的趋势。里根使共和党变成了更加完全意义上的保守党，有着清晰的政纲，这迫使民主党也不得不采取类似的举动。现

代信息科技有助于政党的集中化。电子邮件能有力地促进州和地方政党组织与其国家总部的团结一致，政党的国家委员会也能将政治行动委员会的资金转给忠诚于己的候选人。从长远来说，这也许会使得两党更加团结，意识形态更趋于一致。

没有强有力的政党也许会有好处。强大的政党有可能操纵在独裁的领导人的手中。如果领导人在位太久，控制太多，就会使政党陷入一潭死水，观念过时。由于美国政党制度的流动性很大，更有利于政党在这个过程中了解更大范围内的公民需求。计划缺乏一致性反而会带来灵活性的好处。

关键术语

政党　利益聚合　动员　集中化　连贯性　新制度主义理论　伟大社会计划　群众型政党　干部型政党　信徒型政党　个人魅力型政党　政治任命　透明性　国有化　政治局　机会主义者　共产党官员　世界观　兼容型政党　政党制度　选举制度　不发达　不稳定　墨守成规　两大党制　极端多元主义　追求中心　远离中心

关键网址

民主党全国委员会
www.democrats.org/
共和党全国委员会
www.rnc.org/
绿党
www.greens.org/
自由党
www.lp.org/

改革党

www. reformparty. org/

欧洲的社会主义政党

www. pes. org/

参考文献

Alexander, Herbert E. *Financing Politics: Money, Elections, and Political Reform*, 4th ed. Washington, D. C.: CQ Press, 1992.

Beck, Paul Allen, and Marjorie Randon Hershey. *Party Politics in America*, 10th ed. White Plains, NY: Longman, 2002.

Bibby, John F., and L. Sandy Maisel. *Two Parties—Or More? The American Party System*. Boulder, CO: Westview, 1998.

Carty, R. Kenneth, William Cross, and Lisa Young. *Rebuilding Canadian Party Politics*. Vancouver, BC: University of British Columbia Press, 2000.

Cohen, Jeffrey E., Richard Fleisher, and Paul Kantor, eds. *American Political Parties: Decline or Resurgence?* Washington, D. C.: CQ Press, 2001.

Dalton, Russell J., and Martin P. Wattenberg, eds. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, 2001.

Duverger, Maurice. *Political Parties: Their Organization and Activities in the Modern State*, 3rd ed. London: Methuen, 1964.

Eldersveld, Samuel J., and Hanes Walton, Jr. *Political Parties in American Society*, 2nd ed. New York: St. Martin's, 2000.

Karvonen, Lauri, and Stein Kuhnle, eds. *Party Systems and Voter Alignments Revisited*. New York: Routledge, 2001.

Keefe, William J., and Marc J. Hetherington. *Parties, Politics, and Public Policy in America*, 9th ed. Washington, D. C.: CQ Press, 2003.

Mair, Peter. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. New York: Oxford University Press, 1997.

Rosenstone, Steven J., and John Mark Hansen. *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. White Plains, NY: Longman, 2002.

Ware, Alan. *Political Parties and Party Systems*. New York: Oxford University Press, 1996.

第12章

选　举

思考题

● 为什么2004年美国大选的投票率上升了？

● 2000年大选中，美国的选举制度发生了什么问题？

● 我们是否应该认为美国有无人参加投票的危险？

● 为什么说政党认同有助于决定选举的结果？

● 美国选民中为什么会存在“代沟”？

● 能够根据收入来预测一个人的投票吗？

● 我们看到的是选举重组、解组，还是两者都不是？

● 经济是如何影响选举的？

这一章，我们探讨三个有关投票的问题，每一个问题后面还有一个更加具体的关于美国投票行为的问题。首先，人们为什么要投票。这会立即让我们对美国的投票率如此之低感到困惑。其次，人们如何投票。这引发我们思考，民众对美国政党的忠诚是否发生了转移。最后，什么是赢得大选的决定性因素。这将让我们接触到一些美国大选中实际运用的策略。

人们为什么要投票？

尽管美国人高度认同民主政治和政治参与，其投票率[①]却远远低于其他民主国家。在2004年美国大选中，55.3%的合法选民参加投票，这较之前几年有很大改观。原因似乎在于，两党都努力挖掘出潜在的支持者。从历史上看，美国的投票率一直不高，高峰是1960年的63%。瑞典、德国和意大利的投票率高达90%。南非的黑人在1994年被首次允许参加投票，投票率高达86%，从这可以看出，他们是多么珍视投上一票的权利。

在总统大选之外的选举中，美国的投票率更糟，也许只有1/4到1/3。为什么美国的投票率会如此之低？大部分不参加投票的人说，他们对候选人不感兴趣或不满意。许多人觉得自己的一票并不能改变什么，或者认为没有一个候选人是真正好的。另一个原因与美国的政党体制有关，两个大党并不一定能提供让人感兴趣的、清楚明白的选择，他们都只盯着权力中心的位置。电视提前给投票者长时间的耳濡目染——往往是低级的、肮脏的政治内幕——导致许多投票者在大选期间对两个政党都心生厌恶。只有不到1/20的美国成年人对政治给予足够的关注，参加政治会议，捐钱或向邻居拉票。

美国人的不投票行为在政治学家们当中引发了一场大争论。一些学者认为投票率的下降是一种警示，意味着许多美国人越来越远离政治制度，这使得政治制度失去合法性。另一些学者则比较乐观，认为低投票率也许表明美国人都对政治制度基本满意，或者还没有不满意到要采取登记投票的程度。那些投票率特别高的国家可能会遭到政治狂热的困扰。2004年，美国部分出现了这种狂热，出现情绪化的议题，选民中也变得界限分明。

① 投票率：合法选民参与投票的比例。

案例研究

美国的选举制度有缺陷吗?

2000年的美国总统选举就像一对相撞的火车残骸，两者都终将发生：(1)一个落伍的选举人团①最终将拒绝普选出的胜利者；(2)一个有缺陷的投票机制最终将发挥作用。戈尔多得了不平凡的50万（占选民的0.51%）张选票，却在选举人团所投的票中输给了小布什，271对266票。类似的情况在19世纪发生过3次。

各州和县可以采用任何它们希望的投票制度（包括有缺陷的制度）。有的仍在使用纸质选票，有的使用1892年就淘汰的手动投票机，有的采用公开方式投票。由于成本的因素，使用电子计票和显示屏触摸方式投票的方法进展很慢。最差的就是佛罗里达州棕榈滩县，它使用的是延续40年的廉价方式：选民把一张IBM卡投入机器，通过打出孔眼的方式来表明自己的选择。那些沾上"小纸屑"的选票——高达6%——孔眼没有打全，就被机器认为是无效票。这种制度长期以来被认为有很多缺陷，好几个州都产生了法律纠纷。马萨诸塞州就宣布其违法。

让棕榈滩县的选举变得更糟的是那两页纸的"蝴蝶形选票"，这让选民感到困惑。许多人都把孔打在名字排在右边的独立候选人布坎南（Pat Buchanan）上，而不是事先属意的戈尔上。那些试图纠正这一错误的选民，又使选票成为无效票。在民主党势力强大的这个县，戈尔丢了大约2万张选票，数倍于赢得佛罗里达州和选举人团所需的票数。

这一投票制度被设计成为倾向于选民较少的小州，特别是南部各州，那些作为奴隶主的政治精英们强烈反对"一人一票"原则。这些州都拥有与参议员和众议员比例相等的选举人数量，因此最小的州也会有3位选举人。他们在总统选举中的发言权要大于那些人口众多的州。怀俄明州的1名选举人大致相当于加利福尼亚州的4名选举人。美国中部的一大片小州倾向于支持共和党，而有着大城市、集中于东北部、大湖区和西海岸的那些州则支持民主党。

选举人团被广泛认为过时②，但却无法进行根本性改革，因为那些拥有3个或者更少代表的19个小州愿意自己的代表人数超出比例。这些洲能够

---

① 选举人团：美国的选举制度中，为保证总统选举的公正性而给予小州的倾斜性政策。

② 过时：来自过去的传统，已不适应于现在的社会形势。

阻止宪政改革，因为宪政改革需要参众两院的2/3多数和3/4的州议会的批准。美国的制度是不可变革的吗？

为什么欧洲和美国的投票行为存在差异呢？一个很明显的原因是，欧洲的选民登记是自动的，一个人年满18岁，当地政府就自动将其登记为选民。而美国的选民登记是个人行为，在选举前几个月登记，那时竞选运动已经热火朝天了。美国的选举被安排在周二，而在欧洲，大部分国家安排在周日。在美国，大量的地方性的、州和国家的候选人已足以把所有的选民搞糊涂。欧洲（和加拿大）的选票较为简单，通常只是选择政党；并且大多数国家都控制和限制电视的政治宣传（一些国家甚至不允许进行宣传）。美国也许应该从中得到启发。

谁去投票？

大部分民主国家中的投票者都是中年人，受过良好的教育，有体面的工作，居住在城市或城市的郊区。他们也对政党有着更高的认同感。不投票的人则刚好相反，年轻、缺乏教育、从事底层工作或失业。收入和教育程度、种族、年龄、代际和居住地等，都是决定投票率的关键因素。

经典论述

唐斯的投票理论

安东尼·唐斯在他1957年的代表作《民主的经济理论》中认为：如果收入大于支出，人们就会去投票。这就是说，如果赌注足够诱人，选民就会忽略投票的麻烦。那些害怕税率发生变化、有条件出租房屋的富有者比那些租房居住、对税率变化无所谓的人更容易参加投票。获取政治信息的花费，无论是财政上的还是个人的，也会影响个人决定是否参加投票。并不是所有的人都有精力和兴趣来关注政治类新闻、参加政治性集会。因此，在每个社会中，贫穷的、没有受过教育的人都是投票率最低的人群。

收入和教育 高收人的人比低收入的人更有可能参加投票，受过良好教育的人比高中时辍学的人更有可能参加投票。这两个因素经常是合在一起的(良好的教育背景带来稳定的高收人)，互为影响。前者好比是在选举的产出中下赌注，后者则是有关利益和世故的更为宽泛的问题。

生活在小城镇的工人看不出候选人有什么差别，他们纳税，服从制度的安排，在平凡的生活中谋生，觉得在民主党政权下与在共和党政权下没什么区别。相反，大公司的管理者和那些专门人员则会卷人选举，在他们眼中，谁赢得大选和他们的个人财富之间存在着直接的因果关系。当然，蓝领工人也会受政府变更的影响，但是他们很少能意识到。

投票者和不投票者之间的不同，主要是一种对“功效”的感受，也就是说，能否感到权力的存在。普通工人与专业人士在这方面肯定有区别。高收人的、受过良好教育的人看到利益集团成功地改变了政策；蓝领工人则把政治生活看作是“沉默的大多数”。朋友、邻居和家庭从来没有富有过的人也不会组织起来对政府施加压力。

许多受过良好教育的人在大选中关注超越个人经济利益的、更为广泛的利益。大学毕业生——无论是否富有——对政治兴趣更大，了解情况更为详尽，更有可能参加选举。正如我们在第 7 章中讨论的，教育提供了一种参与意识和一种抽象的智力上的好奇，这使得人们更有可能遵循政治性新闻并卷人政治生活。许多研究都显示，教育程度是决定投票行为的最重要因素。

种族 尽管有联邦法律和黑人组织，黑人投票率仍比白人低。随着黑人的收入和教育水平的不断上升，这种差别可能在逐渐缩小。1965 年的《选举权法》为黑人铲除了许多选举登记方面的障碍，这些障碍主要发生在南方。许多黑人增强了政治参与意识，知道了政治参与和投票的价值。一些原先有种族主义倾向的白人政治家也从中受到教训，对黑人选民变得尊敬起来。拉丁裔选民也面临同样的问题，投票率也很低。种族问题仍然是影响美国投票率的一个因素。

年龄 25 岁以下的年轻人较之年长的人更少关注政治，参加投票也不多。现在，18 岁到 25 岁之间的美国公民，大约有一半不参加选民登记。年轻人往往收入不高，对于投票行为的产出也没有什么概念。当他们开始纳税后，就会比较感兴趣。就年轻人所关心的事情来看，政治性问题非常抽象、遥远，没有多少人会予以关注。

1971 年通过的第 26 条宪法修正案，把美国的选举年龄从 21 岁降到了 18 岁。几乎与此同时，其他大部分民主国家也作了同样的改变。结果是相

似的：新获得选举权[1]的年轻人并不像年龄大的人那样参加投票，即便参加，他们的倾向也没有太大的不同。中年人和老年人比年轻人更愿意参加投票，可能是因为中年人处于争取权力的高峰期，老年人则关注社会保险和医疗。在最近的美国大选中，70 岁以上的人群投票率最高。

性别 传统上，每一个社会的男性都比女性更愿意参加投票。妇女只是在相对的近期才赢得投票权（瑞士妇女到 1971 年才获得选举权）。自 1920 年美国妇女获得选举权之后，女性投票率大增，男女投票率之间的差距逐步缩小，有时女性投票率还高于男性。近期的美国大选就是这样，这显示出女性的教育层次比男性更高。

案例研究

教育与投票之间的难题

所有的研究都会赞成，教育使人们有更强的参与意识。但是当美国的教育水平稳步上升时，投票率却一直下滑。美国受过大学教育的年轻人的比例和拥有大学的城市数量都是最高的。这样的情况应该是使美国人更有参与意识，投票率也会更高。

没有人能解释这一难题。教育没有如人们想象的那样发挥作用。大学毕业生单纯数量上的激增稀释了其原有的精英身份。大学毕业，在今天仅仅意味着能够得到一份工作，就像二战前的高中毕业那样。许多专业的设置都是职业取向的，并不能培养学生对于国家和世界事务的兴趣和知识。

或许投票行为也不像以前那样了。即便是受过良好教育的人，也很难在政党和候选人之间发现明显的差别。潜在的投票者会被否定性的竞选宣传所影响，认为所有的政治家都是肮脏的。（2004 年情形有所不同，否定性的政治广告似乎刺激了投票率的上升。）正如我们在第 9 章中总结的，电视中的相互诋毁使政治参与程度下降了。

“后物质主义[2]”（postmaterialism）理论提供了另一种解释。按照这一最新的文化理论，在所有的工业化国家中，经济已从制造业转向信息业，这使得人们的价值观发生了剧烈的转变，从社会性转向自我性。在新一代的年

① 选举权：能够参与投票的权力。

② 后物质主义：认为现代文化已经变得强调所得和消费的理论。

轻人心中，只有个人事务才是最值得关注的：人际关系、合理膳食、户外活动以及音乐，等等。社会和政治问题不再引起人们的兴趣。如果这一理论是正确的，我们参与政治的程度就会很低，教育也使人们更脱离政治。这对民主政体可不是什么好事。

居住区域 城市的居民比农村的居民更有可能参加投票。在城市，去投票站更容易一些。长期生活在一地的人，比新来的移民更愿意参加投票，前者更多地受地方事务影响，也更愿意参加社区的组织和行动。

在美国，南方的投票率要比北方或西部低，这是长期以来南方较低的生活水平和缺乏政党竞争的传统的反映。但是南方及其政治家也在发生变化，现在的投票率已接近于其他地区。其他国家也存在着投票中的地区差异。法国卢瓦尔河以南地区就比北部地区的投票率低。

人们如何投票?

影响投票行为的因素很多，也很复杂。可以区分出“长期”或“短期”因素。对政党的忠诚度是长期因素，会影响选民的一生。短期因素会影响选民当时的投票行为，但四年之后也许就不起作用。玛格丽特·撒切尔借福克兰群岛军事胜利的东风，精明地提出在1983年举行英国大选，而后又在1987年，趁着经济复苏和工党内部混乱之机再次提出进行大选。她的保守党两次都赢得了大选胜利。与之相似，在1976年的美国，吉米·卡特从“水门事件”丑闻引发的“道德因素”中获益。经济问题也在发挥作用。1992年，选民就因经济因素抛弃了老布什总统。短期因素只是意味着选民在不改变其政党认同前提下的短暂转变。

政党认同[①]

这是民众对某一政党多年形成的心理联系。政党认同高的人会在习惯

---

① 政党认同：对于某一特定政党长期的支持态度。

上投该党的票。政党认同低的人就摇摆不定，有时转投另外一个政党。没有政党认同的人是需要争取的，他们在每一次大选中都有不同的投票趋向。记住，政党认同是人们头脑中的事情，而不是政党能够随身携带的东西。

政党认同受成长初期父母的影响非常大。有些人声称自己属于民主党或共和党，并且不会改变这一从父母那里习得的政党认同感。和父母影响类似的因素是宗教。按照政党的纲领来投票也比较容易，尤其面对美国复杂的选票时。政党认同提供了做出投票选择的“长期不变的决定”。强烈的认同感使人们对自己政党的候选人感觉良好，并对其他候选人抱有深深的怀疑。

政党认同对于大选的稳定非常重要。认同高的人允许政治家就选民的需求给出预测，并提出相应的政策。微弱的政党认同会导致投票时的“反复无常”，就像人们对那些电视广告的反应一样。政治学家们担心，美国逐步下降的政党认同会削弱它的民主政治。

欧洲大部分国家和日本以前比美国拥有更高的政党认同，但是现在这一差距也在缩小。英国、德国、瑞典、日本和其他国家长期以来处于两大政党轮流执政的状况。转投率①只有1%～5%，大部分选民仍保持着自己的政党认同。原因在于，强烈的政党认同感驱使选民支持该党。随着阶级性投票②的趋势减弱，后物质主义趋势上升，政党认同也在下降，摇摆不定的人数增多了，有时和美国的情况差不多。另外，法国选民并没有美国人那样的政党认同，部分是由于法国政党纷纭复杂的分化、组合，这无法带来稳定的政党认同，结果就是，法国的选举一向让人无法预测。

谁投给谁?

利用第8章（关于民意）和本章前面的（关于投票率）的讨论，政治学家们能概略地描述出什么类型的人认同哪类政党。不过，没有哪一个社会群体会把百分之百的票投给一个特定政党，人们经常背离群体的规范。这可以

① 转投率：两次选举当中，选民改变支持对象的比例。

② 阶级性投票：某一社会阶层稳定地对一个政党的支持，认为后者代表了本阶层的利益。

解释为什么有贫穷的共和党人和富有的民主党人。如果某一社会群体中有一半多的人投票给某个政党，那么，该群体和该政党之间就存在着明显的关联。如果有3/4的人投票给该政党，这个关系就是相当牢固的。我们这里讨论的只是一种倾向，而不是绝对的因果关系。

老练的政治家和政治学家们，把与某政党有着特殊认同关系的社会群体叫做“投票集团①”。这样，候选人的战略就是保证有足够的投票集团来争取选民的大多数支持，他们的竞选活动就主要针对那些最有可能投自己票的投票集团。这是一个非常简单化的概念，因为并没有一个牢固集团的存在。

怎么做

倾向性陈述

在社会科学研究中，很难说某一事物是另一事物的原因。我们所能做到的最好程度就是显示出二者之间存在的相关关系。例如，我们注意到，富裕的国家大多是民主政体，而贫穷的国家则多数不是。但是这只是一个近似的事实，还有许多例外。因此，我们不能说“是”，而应该说“倾向于”。更进一步，哪一个是原因，哪一个是结果？是生活的富裕造就了该国的民主，还是民主制度造就了该国的富裕？

大多数社会学家对因果关系都非常谨慎，因为这些关系是间接的、复杂的。X造成Q的上升，后者影响着Z，再直接导致Y。在前面的例子中，生活的富裕造就了一大批中产阶级，他们推动教育事业并追求自己的利益，这就否定了权威政体的产生。简单化是行不通的。

我们的许多研究都是多重因果关系②的：P、Q和R共同起作用，导致了Z的产生。人均GDP、教育程度、利益集团——哪一个在民主的形成中作用更大？它们都起作用，并在共同发挥作用时才导致这一结果。这是一个复合体。为避免做出简单的因果判断，我们应该学习做出假设陈述③。在发现X的地方，要注意还有Y在起作用。同时，这些关系也不是简单的一一

① 投票集团：有着明显特征的投票群体。

② 多重因果关系：有许多因素导致某一现象发生。

③ 假设陈述：认为两个变量是有关联的，一个发生时另一个也会发生；

对应关系：在发现 X 的地方，也许只有 2/3 的机会可以发现 Y。这就是倾向性陈述[①]，社会学家对此非常头疼。比如："贫穷的国家倾向于非民主政体，有些则不是这样。"记住，个人总是在藐视所属群体的倾向性："美国的黑人强烈地倾向于支持民主党，但是也有些人支持共和党"。

阶级投票 社会阶级是政党认同和投票行为的一个决定因素。即使是在美国这样一个阶级界限非常模糊的国家，蓝领工人倾向于投票给民主党，特别是在那些负担家庭生计的人是工会成员的家庭中更为突出。从表 12—1 可以看出，2004 年大选中，年收入在 3 万美元以下的家庭倾向于选择克里，收入更高的家庭则支持小布什。在大多数欧洲国家中，这一趋势更为明显，因为工会总是与社会民主党或劳工党联系在一起。瑞典和德国的大工会，特别是 LO 和 DGB，劝说大部分成员支持社民党。收入较高的英国人、法国人、德国人和瑞典人则支持保守类政党。

表 12—1　　2004 年投票倾向的调查

	小布什	克里
总计	48%	45%
男性	52	43
女性	44	48
白人	54	40
黑人	7	86
西班牙裔	47	49
18～24 岁	45	50
25～34 岁	58	39
35～44 岁	49	45
45～54 岁	48	46
55～64 岁	49	46
65～74 岁	48	42
75 岁以上	39	51
东部	38	56
中西部	51	43

① 倾向性陈述：找到有着关联性的两个变量，但它们的关联性往往并不非常紧密。

续前表

	小布什	克里
南部	55	38
西部	44	51
研究生以上	41	54
大学毕业生	49	45
大学生	54	41
高中毕业生	49	44
高中以下	38	55
家庭收入		
10万美元以上	55	39
75 000~10万美元	56	41
50 000~74 999美元	52	44
30 000~49 999美元	51	45
20 000~29 999美元	38	56
20 000美元以下	39	53
白人新教徒	75	20
白人天主教徒	49	46
世俗者	24	67
城市选民	34	59
郊区选民	52	42
乡村选民	56	37
已婚者	56	39
未婚者	36	56
共和党	93	4
民主党	6	90
支持伊拉克政策的人	83	12
反对伊拉克政策的人	7	89
工会家庭	34	62

资料来源：皮尤研究中心，1 925个家庭的电话调查，2004年10月27日至30日。

有两个因素影响着阶级投票。有些工人阶级的选民——认为自己属于中产阶级，有家庭的传统或个人的确信——会投保守政党的票。有时，美国和英国工人阶级的大部分人会支持共和党和保守党。相反，有些中产阶级或地位更高的人——从工人阶级的背景发展起来，也有家庭的传统，或在大学里选择了自由主义的观念——会支持左翼政党。这些人之所以重要，是因为他

们主导着工人阶级政党的思想。这一双向的交错混淆着阶级投票。阶级投票在很多地方非常模糊，它只是最早出现于美国而已。

地区性投票 一些地区强烈认同某个政党。通常是那些征服历史已有几个世纪，但居民仍保持地区认同感的地方。卢瓦尔河以南的法国人倾向于投社会主义政党的票，英国的苏格兰和威尔士则支持工党。美国南部各州过去一直是民主党的天下，但是20世纪80年代后却转而强烈地支持共和党；东北部——南北战争以来一直是共和党的基地——现在却坚定地支持民主党。

宗教集团 在美国大选中，宗教和世俗之间的争斗是最明显的。2004年，小布什在白人新教徒中赢得了3/4的选票，克里则在世俗（无宗教信仰的）人群中获得2/3的选票。在法国，虔诚的天主教徒大多投保守党的票，无宗教信仰的人大多投左翼政党的票。在意大利，人民党是由罗马天主教会创办的，二者仍有紧密的联系。德国的天主教地区比新教地区更倾向于投基督教民主联盟的票。

年龄群体 年轻人并不比年纪大的人更为激进。事实上，他们更倾向于追随并沉湎于年轻时代的潮流。在大萧条时期完成政治社会化的年轻人倾向于一生都支持民主党。同样，共和党希望通过20世纪80年代年轻投票者对里根的热情拥护，在年轻人心目中建立起对共和党的永久认同。年龄群体的行动部分受经济形势的影响。许多年轻投票者认为共和党的经济政策能带来就业增长，但是许多退休的投票者则担心共和党削减社会保险和医疗保险。在最近的大选中，老年人比年轻人更支持民主党。

性别差异 习惯上我们认为女性比男性更为传统和保守，但是美国和其他几个国家的情形却截然相反。现在，女性对民主党的支持率要高于男性好几个百分点。女性赞同民主党对福利政策和堕胎的支持，而不喜欢共和党对上述政策的反对。

婚姻代沟 从2000年开始，观察者开始注意到所谓的“婚姻代沟”（或许很早以前就存在，但并未被选民调查注意到）。未婚的选民对民主党的支持率要高于已婚选民几个百分点。维持家庭的责任使选民更为保守，而共和党一直在强调“家庭的价值”。

少数民族 到目前为止，黑人仍是民主党最忠实的支持者，超过80%的黑人都会把票投给民主党。西班牙裔则从支持民主党急剧转向支持共和党，这在2004年大选中尤为突出。民主党的种族融合政策可能会失掉一些白人的票。共和党把民主党描绘成一个少数民族、女权主义者和工会组成的

政党，而将自己描述成其他所有人的政党。

城市投票 全世界的大城市选民都倾向于大力支持自由派或者左翼政党。工人阶级的选票都集中在城市。城市还是教育和取得社会经验的中心，这里的知识分子通常是自由派和左翼人士。乡村和郊区的居民倾向于接受保守主义价值观，投票给保守党。当英格兰以压倒性的优势支持托利党时，伦敦城却并非如此。德国的巴伐利亚是保守主义的堡垒，但慕尼黑不是。天主教民主党在意大利曾长期占支配地位，但意大利的城市却并非如此，大多数城市选出的是左翼市长。

美国的选举地图反映了主要的城乡区别。小布什的43条乡村价值观——宗教信仰、德州口音、反堕胎、反枪支控制、反政府以及重国防等——帮他赢得了几乎所有的人口小州。这些州都有两个参议员和至少一个众议员，在选举人团中有足够的代表，由此帮小布什赢得了2000年的大选。

选举重组

政治学家围绕“临界选举①”（critical election）或“重组选举②”（realigning election）的理论已经争论了几十年。一般而言，人们会在很长时间内保持自己的政党认同，有时甚至是一生。但是，在几个难分高下的总统选举中，许多投票者放弃了原先的政党忠诚，建立起新的、持续的政党认同。这些“临界选举”并不能决定一次大选将向何处去，但是它们提出了争论的术语和论题。这会给一个政党以支配地位，但却不是完全控制。美国历史上的“临界选举”或“重组选举”通常有如下这些：

1800年 杰斐逊的民主共和党的出现

1828年 杰克逊式民粹主义的民主党的出现

1860年 林肯的共和党的出现

1896年 商业共和主义的出现

1932年 罗斯福新政下民主党的出现

在这些临界选举之间，政党认同是稳定的，大多数人据此进行投票。这

---

① 临界选举：暂行性的支持。

② 重组选举：主要的、长期的政党认同的改变。

被叫作“常规投票”或“维持性选举”。偶尔也会有足够多的投票者放弃政党认同来选举较弱的政党，如：对1884年和1892年的民主党人格罗弗·克利夫兰，1912年和1916年的民主党人伍德罗·威尔逊以及1952年和1956年的共和党人德怀特·艾森豪威尔的选择。这些选举被称作是“异常选举”，因为政党的改变只是暂时的，选举以后，选民们又会回到他们之前的政党认同上来。

里根式的重组?

共和党人曾期望里根1980年和1984年的胜利标志着他们所要的政党重组。登记加入共和党的人在上升，而民主党在下降，直至两党几乎相同。特别是年轻人也登记加入并投票给共和党。更重要的是，里根的智囊团在保守主义方向上重构了其意识形态（见第6章）。运用政府权力来救治社会弊病已经让位于削减税收和政府开支，放松政府管制和减少联邦赤字等。里根之前，共和党同样遵循福利国家的政策，尼克松执政期间就推出了一些庞大的福利计划。里根之后，民主党也主张政府承担公共财政的责任。正如克林顿所言：“大政府的时代已经结束了。”

但重组可能只是纸上谈兵。几十年之后，很难说真正发生了重组。进一步讲，也很难在大选中看到重组的迹象。通过对1968年大选（它使尼克松入主白宫）中地区因素的研究，凯文·菲利浦（Kevin Phillips）在1969年得出结论说，多数选民支持共和党的时代出现了。那么，1968年和1980年大选哪一个是“临界选举”呢？如果是1968年大选，1976年卡特的胜利就是一个“异常选举”。事实上，卡特的胜利主要归功于“水门事件”。尼克松政府所缺乏的，是像里根那样的意识形态上的保守主义。我们也许可以认为，有利于共和党重组的因素在1968年的大选中出现，但是直到1980年才完全结合在一起，到2004年则表现得非常巩固。它要通过许多年的努力才能实现，并不是一次“临界选举”就可以的。一些研究者认为，我们能看到的不是全国层面的政党重组，而是在地区层面发生的重组：南方和平原地带的州是更为纯粹的共和党人，东北方和西部则是更为纯粹的民主党人。

重组理论也有问题。许多人认为重组只在总统选举中表现出来，国会选举就无法看出这一趋势。可是美国人有时是在选出“分立的政府”——立法

机关和行政机关处于不同政党控制下——以防止权力过于集中，带来灾难性的后果（法国也经常这样）。克林顿在1992年和1996年的胜利，都是建立在正确的经济政策基础上，而不是取决于选举中的“重组”因素。假如选民主要考虑的是目前的经济形势和候选人的个人人格，关于政党认同的基本假设就必须重新考虑。或许政党认同并没有以上两个因素那么重要。

有些学者认为，我们要考察的是“解组①”（dealignment）而非“重组”（realignment）。从20世纪60年代中期开始，对美国两大政党有认同感的选民就一直在下降。1948年，只有不到20%的选民自称是独立选举者；而现在，民意调查显示，两大党中都有1/3的人认为自己是独立选举者。这些人都是年轻人，大学毕业，很多在动荡时期成长起来。在1964年，他们听到约翰逊总统不会把美国年轻人送到越南战场上去的承诺。1974年，他们看到尼克松蒙受丑闻的羞辱。2003年伊拉克战后，他们又得知，其实伊拉克并没有大规模杀伤性武器。他们对于政党传统的信念动摇了，两大政党显得都不诚实。丑闻使政党的目标受到损害。

一些政治学者指出，这一过程——无论是在经济形势好的时期还是在坏的时期——结合在一起带来三个趋势：（1）投票率降低；（2）政党认同降低；（3）对华盛顿的信任削弱。三个部分是一个整体吗？是谁导致了谁？信任的削弱也许是导致另外两个产生的最基本的原因。

一些研究者怀疑是否存在明显的选举解组和独立投票的倾向。许多自称“独立”的投票者实际上倾向于某个政党，对于后者同样存在着依赖性。这些研究者发现，独立的第三类选民中只有15%是真正的中立者，而且这里面只有11%的人真正参加了投票（因为真正的独立者对大选更不关心）。当讨论政党认同时，他们也发现，美国的政党认同并没有太大改变。2004年大选说明了共和党的重组，而不是分化。

靠什么赢得选举？

从理论上讲，选举就是公民选择政府并指导其运作。不过在现代选举中，理性的选择主要受候选人人格和大众媒体的双重因素影响。人们投票

① 解组：在政党认同方面主要的、长期的衰减。

时，根本就不能清楚地意识到自己在选什么或者为什么选举，这对民主构成了威胁。

现代政党特别注意展示其领袖的个人魅力。特别是在发达的工业化国家，意识形态很少被强调。广告和电视都在展现领袖的形象，有时甚至不提他们的政党。领袖们总是以充满魅力[①]、遇事果断而又平和细心的形象出现。罗纳德·里根就是胜利的政治人物的杰出典范，其他国家的领导也采取与此相似的方法。英国首相托尼·布莱尔部分就是因为模仿克林顿的风格而赢得大选。法国总统候选人推出一个关注的、父亲般的知识分子形象，超越了政治纷争，几乎成了无党派的政治家。德国总理候选人推出的是一个努力并诚实、值得信赖的、清正的形象，但是对于政策却很少提及。模式是全球一致的：使候选人保持大众化、快乐，不要提及政党派别，总是挂着一丝微笑。

在美国大选中，呈现出最为清正形象的候选人通常会获胜，担心事情会变糟的悲观的候选人往往会失败。领袖的人格魅力通过大众媒体，特别是电视，向外兜售，这样，候选人的形象可以进行精心地控制，甚至形体也能改变。“拍照机会”而不是传统的你问我答的方式避免了令人难堪的记者追问。“拍照机会”展现的似乎是候选人的自然行为，解释行为的话可以在后来加上。“拍照机会”本身是不说话的。候选人的形象顾问担心他们的候选人会失去控制而自主行动，这会毁掉精心树立起来的形象。新闻记者必须与之保持距离。

这在全世界都是一样。一位英国观察者认为：“电视在很大程度上就是竞选本身。”在法国，记者抱怨法国政治已经“超媒体化”（hypermédiatisation）了。在这里，一切都是专业控制的：服装、灯光、音乐、化妆、台词——比平常的节目更完善（也更昂贵）的“迷你剧”。美国发展出来的电视现场报道现在推广到了欧洲。法国人称之为“政治剪辑”（le clip politique）。政治家者让·保罗·古热维奇（Jean-Paul Gourevitch）将之分成三种形式：（1）“简单剪辑”，即简单的取得注意的做法；（2）“意识形态剪辑”，即通过形象来树立一种观念；（3）“寓意剪辑”，即以史诗般的语言、画面来描述英雄般的候选人。长此以往，那些具有最抢眼的人格和最好的媒体广告的候选人将获得选举胜利。一般来说，这意味着钱最多的候选人将获胜，因为电视

---

① 充满魅力：有着非常强烈的追求权力的个性特征。

费用是非常昂贵的。缺乏足够经费的候选人就会和利益集团进行交易，政党基本变成了提供政治资金的组织。这不只是美国的问题，它形成于美国，但已经流行于欧洲。

关键概念

党派的极化

政治学者注意到美国大选中存在着逐步增长的“极化[①]”（polarization）趋势。政党认同更为强烈，更为有力地拒斥另一政党。尽管这一趋势已经延续了很长时间，当经济增长时，20世纪90年代的共和党人仍强烈地鄙视克林顿。在2004年大选中，为支持或反对小布什，共和党人和民主党人都表现出激烈的态度。理性和一致性在这里不再起作用，不偏不倚的中立者也越来越少。大部分选民在数月内都保持这样的激情，没有什么改变。选举的摇摆很小，不过也很严重。

以下因素造成了这种极化趋势：

1. 在里根执政期间（1981—1989），共和党变得越来越保守，中立者越来越少。反过来，民主党也越来越自由化，持保守立场的民主党人极少。

2. 精英们较之以前更为主动地推出意识形态化的政策议程。新的“思想库”、杂志和互联网站，特别是保守党那一边，非常的意识形态化。过去那种谋求中间路线的选举策略被取代了。

3. 按照1972年最高法院确立的“一人一票”原则，各州应当按照人口的比例来划分议会选区。现在，有些州在每次人口调查后都重新划分选区。计算机使不为操纵选举而划分选区的做法更为容易。现在的议会选区聚合了大量有共同倾向的选民。当候选人到该地竞选时，更愿意提出意识形态化的竞选纲领，而不像以前那样要考虑中间选民。

4. 整个国家范围内都出现了较强的意识形态色彩，南方的保守主义者和东北方的自由派人士都是如此。媒体所称的“红色”（支持共和党的州）和“蓝色”（支持民主党的州）相互之间没有多少沟通。

---

① 极化：政治观点从中间向两端分散，形成两个敌对的阵营。

5. 这一趋势反映了美国的“文化之战”，文化之战主要源于宗教因素①。有宗教信仰的美国人比较认同共和党鼓吹的“道德价值”，宗教信仰不那么强烈的美国人则关注于民主党关于经济、伊拉克战争和健康福利方面的政策。这两种文化有着不同的兴趣点，在选举中也相互排斥。

一些历史学家和政治学者认为，美国政治历来如此。宗教和文化的政治总在美国大选中占有重要位置。极化并非总是坏事。2004 年大选就刺激了选民投票率的上升。

案例研究

“9·11”事件后的选举

偶然事件总在影响着政治。2001 年的恐怖袭击激发出美国人的爱国之心，这种爱国主义使小布什再次当选，他的竞选策略也就是利用好这种情感。一个受到攻击的国家更愿意选择一位强势的领导人。小布什在阿富汗、伊拉克和本土安全方面的政策使共和党把他吹捧为能确保美国安全的领导，而把克里描画为举棋不定的人。关注恐怖袭击的选民强烈地支持小布什。在一则关于小布什竞选广告中，他就是拿着武器随时准备战斗。

伊拉克战后，许多选民开始失望，不过仍然接受了小布什关于我们正在与恐怖主义战斗的宣称。克里在 2002 年支持战争，但是对于后来的反对立场没有提供很好的解释。小布什战略的危险在于，它将使我们在伊拉克停留好几年，这有可能引发一连串的伊斯兰战争。美国人痛恨长期作战，如果伊拉克在 2008 年前仍旧不稳定，民主党就有可能在大选中获得机会。

回顾性投票

大多数选民不会仔细评价总统选举中存在的问题，但是会对一位在位总统的政绩进行全面评价。这就是说，他们觉得该总统干得很好还是很糟糕，

① 宗教因素：宗教成分的影响程度，与公开宣称的选择不同。

特别是在经济问题上。莫里斯·弗瑞纳（Morris P. Fiorina）把选民对现任总统的一揽子看法称作“回顾性投票[①]”，因为它总结了总统及其政府整个四年的成绩。当选民认为政府总体上做得还不错时，他们就会支持现任总统所属的政党：1964年的约翰逊，1972年的尼克松，1984年的里根，1988年的老布什，1996年的克林顿。当他们认为政府在总体上做得很差时，他们就会惩罚在位总统的政党：如1968年的汉弗莱，1976年的福特，1980年的卡特，1992年的老布什。测量选民满意度的指标——美国人感到经济安全的信心——能够预测出大部分选举结果。当他们感到有着良好的工作机会时，一般会投现任总统所属政党的票。

回顾性投票沾染着政党认同、各类事件和候选人人格等方面的色彩。对于那些政党认同不高、具有独立倾向的人来说，对总体政绩的感受就会成为决定投票的最有力的因素。强有力的、积极的回顾能够转而强化政党认同。投票行为是复杂的。当人们说他们“喜欢”候选人时，这到底意味着什么？是喜欢候选人的政党身份还是支持其政治纲领，还是喜欢他们个人的形象或是赞成其经济成就？弄清这些难解的困惑是竞选战略的关键。

关键概念

改变立场

为赢得选举，候选人总是会采取机会主义的态度，无休止地改变自己的立场。许多人把这叫作“滑头”或“无规则”，但这是民主运作的方式。通过选举产生的官员，如果采取僵化的、不受普遍欢迎的政策，就会被淘汰出局。那些主张政治家坚守原则或“做正确事情”的人，总是会得到这样的回答：“如果我不能再次当选，所有的正确的、应当做的事情都不会存在。因此，我会随时作出修改。”在这样的认识下，权宜之计就大行其道。

1994年，共和党人“与美国签订合约”，包括一项在十年内分期取消农业补贴的计划，这是GOP一直在争取的。2002年，共和党却向农业产业给予比以往更多的补贴。此后小布什说，这么做下去的话，对于他在2004年

① 回顾性投票：选民通过回顾总统在整个任期内的表现来作出选择。

再次谋求大选胜利时将是“政治上的自杀”。民主党为了争取农业州的支持也支持这一补贴。

2002年，克里（和大部分民主党人）谴责萨达姆政权并支持在占领伊拉克后建立一个联合的代议制政府。到了2004年，当选民反对伊拉克战争时，克里改变了自己的论调，对伊拉克政策提出批评并要求从该国撤出。实际上，小布什总统也是如此。为了再次当选，他强调联合国的主要作用，希望在11月大选前能够将政权移交给伊拉克政府。此时，两党对于伊拉克的政策已无多大差别，两位候选人都要赢得最大多数选民的支持。这就是为什么特定问题无法长期主宰美国竞选运动的原因：在选举日，两位候选人都会向中间位置调整自己的立场。

在民主政体下，还有别的选择吗？政治家能够为了“一贯性”和“原则性”而逆选民意志而行事吗？他们的改变经常遭到媒体和反对者的嘲笑，但是这些改变和调整的确是为了赢得新的具有连续性的支持。当被问及何者决定着他的政策时，英国首相哈罗德·麦克米兰（Harold Macmillan，在位时间是1957—1963）回答说，“事件，亲爱的孩子，是事件。”大部分的政治生涯都是对事件的机会主义的回应。

候选人战略和投票者集团

竞选战略围绕两个目标进行：“一只脚放在家里”，不要疏远了政党的基本支持力量；同时，努力从不确定的选民和反对者中争取选票。总统候选人关注于那些有着更多选举人名额的州，希望取得50%～55%的支持率，并力求更多。候选人把精力集中于佛罗里达、宾夕法尼亚这些“基本战场”。那些明显支持某党的州——如加利福尼亚（支持民主党）和得克萨斯（支持共和党）——被认为“无关紧要”，在时间和金钱上投入要少得多。竞选战略是高度理性的。

大部分竞选运动都被设计为符合选区选民[①]的观点和需求，经常是为民意调查所决定。候选人必须意识到，政党的力量和一致性在哪里，不同的集团会如何思考，哪些选区投票率最低（这样就不会浪费太多的时间），哪些

① 选区选民：选举官员的地区或人员。

问题可能会激怒选民。明确了选民观点的指向和集中度，候选人就能够争取足够多的“投票集团”并获得胜利。

投票集团与前面讨论的舆论集团是并行的。宗教、地缘和阶级－－大致是这一顺序——是舆论形成中最为重要的因素，这些也提供了对于选举结果的预测。在公共交通债券的问题上，城市和农村的投票者会相互反对；白人和黑人在校车问题上的投票也会有所不同。几个较小的选举集团组成的联盟经常使选举获得胜利。在全国范围内，民主党通常代表着由工人、黑人、天主教徒、犹太教徒和城市投票者组成的联盟，共和党则从农村、农场、新教徒和独立的工人那里得到支持。到20世纪60年代，这些传统的集团开始分裂，两个政党都没有办法进行重构。需要指出的是，集团的分裂与投票率的下降和前面讨论过的政党忠诚的下降刚好同时出现。

“集团”已不再像过去那样，许多美国人不再适合于某种地域、种族或宗教的分类。相反，对于宗教、自由企业、福利、爱国主义、公民权和其他问题的态度分裂了传统的选举集团。“自由的”或“保守的”概念并没有多大意义，因为人们经常在某些事件上是自由的，而在另外的一些事情上又是保守的。两党的政党认同在分化的时代和快速转变的形势下都无能为力。价值的聚集比社会问题起着更大的作用。这样，候选人将会迎合选民的价值来确定自己的观念。

关键术语

投票率　选举人团　过时　选举权　物质主义　政党认同
转投率　阶级性投票　投票集团　多重因果关系　假设陈述
倾向性陈述　临界选举　重组选举　解组　充满魅力　极化
宗教因素　回顾性投票　选区选民

关键网址

全国大选
cnn. com/WORLD/election. watch/

www. klipsan. com/
www. electionworld. org.
联邦选举委员会
www. fec. gov/
英国选举
politics. guardian. co. uk/election/
美国选举运动
livingroomcandidate. movingimage. us/index. php
www. vote-smart. org/
总统候选人电视辩论的历史
www. mbcnet. org/debateweb/

参考文献

Abramson, Paul R., John H. Aldrich, and David W. Rohde. *Change and Continuity in the 2004 Elections*. Washington, D.C.: CQ Press, 2005.

Farrell, David M. *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave, 2001.

Flanigan, William H., and Nancy H. Zingale. *Political Behavior of the American Electorate*, 10th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2002.

Green, Donald, Bradley Palmquist, and Eric Schickler. *Partisan Hearts and Minds: Political Parties and the Social Identities of Voters*. New Haven, CT: Yale University Press, 2002.

Hill, Steven. *Fixing Elections: The Failure of America's Winner Take All Politics*. New York: Routledge, 2003.

Lewis, Charles. *The Buying of the President 2004*. New York: HarperCollins, 2004.

Mayhew, David R. *Electoral Realignments: A Critique of an American Genre*. New Haven, CT: Yale University Press, 2002.

Patterson, Thomas E. *The Vanishing Voter: Public Involvement in an Age of Uncertainty*. New York: Knopf, 2003.

Polsby, Nelson W., and Aaron Wildavsky. *Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics*, 10th ed. New York: Chatham House, 2000.

Powell, C. Bingham. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Versions*. New Haven, CT: Yale University Press, 2000.

Rosenof, Theodore. *Realignment: The Theory That Changed the Way We Think about American Politics*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2003.

Schier, Steven E. *You Call This an Election?: America's Peculiar Democracy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003.

第 13 章



基本的政治制度

思考题

- 什么是政治制度的关键所在?
- 制度是如何塑造政治行动的?
- "谁得到权力"这一问题是怎样帮助我们确定制度的?
- 为什么欧洲的君主制能够在民主国家中并存?
- 两大主要的选举制度是什么?
- 地域性单一制的问题在哪里?
- 为什么有些联邦体系走向分裂?
- 美国政府以何种方式变得极为复杂?
- 马克·吐温关于"负担转嫁"的故事是什么?

政治制度[1]（Political Institution）是政府得以运作的结构，诸如立法和行政部门。政党，如果是重要的和稳定的，也构成政治制度的一部分。它可能表现为令人印象深刻的建筑物，但并非必定如此，即使没有这些建筑物，权威依然存在。美国最高法院，即便是在一个帐篷中办公，也仍然是一个重要的机构，因为它的决议必须被遵守。正如下文所要论述的，最初，最高法院的权力并不明晰，但是法官强有力的个性以及一些重要的案例逐渐赋予它以权力，和绝大多数机构一样，其重要性是经由逐步演化[2]而成的。

在第1章中，我们将权威视为一种需要不断维持的流动的事物。政治制度也可视为凝固的或部分固化的权威，在长期的历史中，人们已经习惯于依靠政治制度来解决问题，裁定争端，确立方向。政治制度由许多人组成而且延续了很多代（如果它们是有效的），它们已超越了那些与其仅有暂时联系的人，并获得自身的价值。这赋予政治体系以稳定性；公民也知道谁在负责。

制度大于单个的领导人。当尼克松总统1974年在公众的反对声中辞职时，美国总统这一职位（机构）并未受到丝毫损坏。但是如果连续出现一批这样的总统，而且他们都拒绝辞职的话，制度本身就会遭到严重损害。有时，独裁者们试图将自己变成“制度”，但这从来没有成功过。无论他们在世时有多大权力，他们所力图建立的制度都随着他们的死亡而解体。铁托统治南斯拉夫35年，他试图确保他所构建的体系在死后仍能延续下去，但后者高度依赖于他本人的存在，在他死后的第11年，南斯拉夫在流血中瓦解了。独裁者很少能建立起持久的制度，也极少能将个人权力制度化[3]。

正如在第1章和11章中所提到的，“新制度主义者”把政治视为一种制度与另一种制度之间的博弈。政治家们使其特定制度成为普遍的规则，然后加以理性化，以最大限度地在制度范围内谋求自己的利益。这使得他们的行动至少部分地合乎逻辑和可以预测。美国的议员们试图加人最有利于他们再次当选的委员会，然后以最能迎合选民或主要捐助者的方式来分配权力。英国的议员们对于委员会的任命并不看重，因为根据传统，下院的委员会不起什么作用。而反对党的议员，则会在下院不停地攻讦首相，用不礼貌的语言

---

① 政治制度：既存的、持续的权威关系。

② 演化：缓慢发展。

③ 制度化：使某一政治关系持久化。

来打断他的发言。如果这种攻击很有效——在电视上充分显示出来——攻击者就会被认为是一个聪明人，在党内能提升自己的地位。在英国，攻讦也是一种博弈，是对发言人语言表达能力和“扮酷”能力的检验。走出下院的大门就不会发生这些事情。不同的制度，不同的规则，就有不同的举动。

同样地，利益集团也在制度中发挥作用，并以理性方式来影响这些机构。竞选运动需要大量的金钱。选举产生的官员们知道，这需要他们花费大量的时间来获得。利益集团把政治献金交给他们，使他们取得选举的胜利。就他们得以发挥作用的制度而言，他们的代表性行为是理性的（尽管有时是非法的）。共和党人指责克林顿是“使政治献金膨胀的主要人物”，但是小布什总统同样打破了政治献金的纪录。他们没有什么选择，制度需要他们最大限度地增加选举费用。当制度使人们这么做时，不要对个人持愤怒态度。

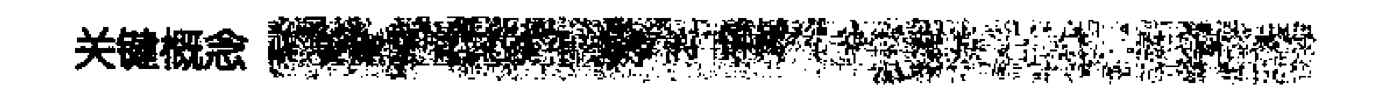
政府机构中强有力的人物能够使该机构打上自己的烙印。华盛顿总统在两个任期退休后，直到罗斯福，没有哪一位总统试图干得更长。华盛顿使总统任期制度化，但是并没有诉诸法律。直到1951年宪法第22条修正案的出现，才有对总统任期的限制。在另一个例子中，德意志联邦共和国的首位总理阿登纳（Konrad Adenauer）是如此强势，使得总理这一职位从未拥有这么大的权力。

研究政治制度的一个途径是确定政治体系中最有权力的职位：谁获得了权力？对宪法的研究可能有助于给权力定位，但这并不能反映全部事实。美国宪法规定，行政权和立法权是平等的，应该处于平衡状态。这是开国元勋们所希望的，但是两个多世纪后，权力已经明显地转移到了总统手里。

1958年由戴高乐创立的宪法，看上去赋予总统近乎独裁的权力，但是法国的立法选举使国会和总统分属不同的政党。在1986年这一情况首次发生之前，很难想象法国的政治制度如何能处理这一“僵局”，而这种局面在美国是很普通的事。关于这一问题，法国宪法的规定并不明确，但是密特朗总统通过调整自己的角色，赋予希拉克（Chirac）总理更多的职权，使问题得以解决。当这种“共处”状态再次发生时，法国的政治制度很容易便解决了这个问题。它们正逐渐能够容纳不同的权力关系。具有讽刺意味的是，后来的希拉克总统要共处的，是社会党总理若斯潘（Jospin）。宪法本身便是制度，它在实践中逐步演化而不是停留在字面上。

国家形式

现代的君主立宪制是这种进化的一个例子。将一个国家称为“君主制[①]”或“共和制[②]”，是在描述它的“国家形式”。共和制仅仅是一种没有君主的形式。“共和”这个词并不意味着“好的”或“民主的”。除少数几个国家外，世界上大部分国家都是共和制。绝大多数保留下来的君主已经成为名义上的国家元首，如西北欧地区——英国、挪威、瑞典、丹麦、荷兰和比利时，它们中的大部分还不存在改变目前这种状态的缘由。澳大利亚仍然把伊丽莎白女王奉为国家元首，1999 年的全民公决结果以 55%对 45%反对将国家变成共和制。传统的并且仍在运行的君主制存在于阿拉伯世界——摩洛哥、沙特阿拉伯、约旦、科威特——除非它们能将自己变成有限的立宪君主制，否则也许会慢慢消亡。在最近十年里，这种转变的失败已经使埃及、伊拉克、利比亚、埃塞俄比亚和伊朗的君主制被推翻，并代之以革命性政体。

关键概念 

合法性与君主制

在西北欧的君主立宪制国家中，古老的君主形态是如何与现代民主制度结合起来的呢？实际上，这些国家是世界上最自由、最民主的国家之一。君主似乎履行着整合性的功能，以现代化的名义把不同的社会群体整合在一起。社会中的传统部分——教士、军官、大地主——通常反对民主制，并可能试图发动政变来阻止民主制的建立。但这些群体在政治取向上是拥护君主制的，如果国王支持民主制，他们同样也会表示支持。国王就这样成为中世纪传统政治体系与现代参与型政治体系之间的桥梁，并使它们之间的转化变得很容易。

---

① 君主制：国家统治权力由个人继承下去。

② 共和制：没有君主的政治体系。

考察那些保留了国王的国家的历史，它们是逐渐限制君主的权力直到使之成为虚位元首。英国在17世纪短暂地废除了君主制，但很快又重新建立起来。自此，英国的政治演化就十分和平、平稳。再考察那些废黜了君主的国家。法国大革命废除了君主制并流放了保守势力，法国政治即沦为保守派和激进派之间令人厌烦的拉锯战，很少有稳定的时期。瑞典保留了君主制并演化成一个现代福利国家。一战后，德国失去了君主制，德皇退位并逃到了荷兰，在经过14年动荡的魏玛共和国之后，希特勒和纳粹夺取了政权。君主可以赋予新的民主制度以合法性。1981年，当西班牙的胡安·卡洛斯（Juan Carlos）国王阻止了一场军事政变后，西班牙共产党的领袖宣布支持君主制。西班牙国王于是连接起社会中的大多数集团，即便是那些原先反对君主制的集团。

选举制度

选举制度是一种非常重要的制度选择，它有助于决定政党的数量，形成稳定的政府，也有助于决定公民对政治形成兴趣的程度。目前存在着两大类型的选举制度及其诸多变体。

单名选区制

最简单的选举制度是英美的“单名选区制[1]”（single-member district）。在这种制度下，一个选区的代表只有一人，他获得多数选票（不一定要过半数）便可成为整个选区的代表，这叫做“多数获胜的单名选区制”或“胜者全得”（first past the post，FPTP）。这种制度使利益集团和政治派别组合成两个大的政党。如果有四个政党分别获得25、25、24、26个百分点的选票，那么最后一个政党将赢得整个选举。在这种情形下，意识形态方面分歧不大的两个失败的政党，会立即认识到结合在一起对于它们赢得下一次选举是很有利的。当这两个政党联合并取胜后，另两个政党也将被迫合并。这就是明

① 单名选区制：每一地区选举一人，美国和英国实行这一制度。

确的信号：要么合并，要么失败。威尔逊能赢得 1912 年大选，就是因为西奥多·罗斯福使共和党走向分裂。实行单名选区制的国家容易形成两党制。

在这种制度下，第三党确实而且能够存在，但没有多少获胜的机会。它们只是作为大党的反对群体和压力团体而存在。英国的自由民主党能够获得近 1/5 的选票，但由于这些选票非常平均地分散在整个国家，所以它们能够获得的席位很少。单名选区制对第三党一点也不仁慈，但加拿大是个例外，该国省一级政党的集中允许大量政党存在。

单名选区制的优点　“胜者全得”的政治制度使政党集中于政治谱系的中心，因为这是选民集中的地方。这有助于遏制极端主义的成长。如果政党领袖偏离了主流的观点，该政党就会在选举中失败，选举之后，这位领袖也将被替换。1964 年保守的戈德华特（Goldwater）领导的共和党、1972 年自由派的麦戈文（McGovern）领导的民主党、2001 年无能的威廉·黑格（William Hague）领导的英国保守党，都发生过上述情况。正如第 8 章所述，在大多数民主国家，民意排列成一条“钟形”曲线。离中心太远的政党将会受到惩罚。

这种制度也使一个政党在国会里占据多数——它因此而被称为多数主义制度[①]——不太容易出现政党联盟。在单名选区制下，胜利是被放大的。比如在 2005 年，英国工党只获得选票的 36%（上一次是 41%），但是仍然成为国会中的多数党。记住，单名选区制下的议席与选民的支持率是不成比例的。选民当中很小一部分人选择的改变可以导致很多议席的转移，足以形成议会里新的多数派和新的政府。在宪法明确要求实行权力分立的美国，经常是一个党执掌白宫而另一个党执掌国会，这削弱了该种制度的优越性。

案例研究

法国和德国的变体

法国也实行单名选区制，但是有所不同：它是两轮投票。很少有候选人能在第一轮投票中赢得绝对多数[②]（必须超过 50%，这和英美国家的简单多

① 多数主义制度：把议会半数以上席位给予某一获胜政党的选举制度。
② 绝对多数：必须超过半数。

数不一样），所以那些至少获得 1/8 以上支持率的候选人不得不参加一个星期后的第二轮选举。这一次只要获得简单多数[①]即可赢得选举。根据政党之间事先的协议，有一些候选人会退出选举，并劝说其支持者投票给立场与他们相近的候选人。所以在大部分第二轮选举中，只留下两到三位候选人。法国的第一轮选举有点类似于美国的初选。

德国的选举制度基本上是一半实行“胜者全得”，一半实行比例代表制[②]。在一场分开的投票中，德国人既选择单个人来代表其选区，同时又选择一个政党按其得票比例来代表州。联邦议会中的全部权力分配由第二次投票来决定，也就是对政党的那次选择，所以席位总是和选票成比例的。另外一半席位，是给在选区竞争中的 328 个胜利者保留的。德国分投代表制的影响是产生了准两党体制（在第 11 章中已讨论过）和极强的政治稳定性。该制度是对比例代表制的改革，是二战后被设计用来防止微弱而不稳定的魏玛体制——将整个国家当作一个大选区的比例代表制——的缺陷。在 20 世纪 90 年代，俄罗斯、意大利、新西兰和日本都采纳了德国式的混合制[③]，在国会选举中将单名选区制和比例代表制结合起来。

单名选区制的缺陷　单名选区制在议会里创造了一个多少有些人为色彩的多数，这使得统治变得更容易，但是因此也无法公正或准确地反映公众的观点。在每个选区里胜者全得。失败的政党，即使获得了 49%的选票也得不到代表权。感谢计算机，美国的州现在都经过了精心设计——有些选区的形状非常怪异——这样一来，对一个政党或另一个与之非常接近的政党或其他不可预见的党派来说，435 个众议院议席中将近有 400 个是“安全的”。

单名选区制教给政党坚守中间路线的黄金定律。这可以使政治很安全，但很乏味。两大政党经常是没有什么区别。这会引发选民的厌烦，也有助于解释美国选举中的低投票率。欧洲的多党制拥有较高的投票率，部分是因为选民可以从一个更为有趣的政党菜单中进行选择。

---

① 简单多数：得票最多的获胜，即便是没有超过半数。

② 比例代表制：通过政党所得票数来分配席位。

③ 混合制：把单名选区制和比例代表制结合在一起的选举制度。

比例代表制

比例代表制（proportional representation，PR）建立在多名选区代表的基础上。也就是说，一个选区向国会输送数名代表，而不是只有一名。在荷兰和以色列这样的小国家中，整个国家就是一个大的选区。在瑞典，一个选区是一个郡，在西班牙则是一个省。如果该选区有 10 个议席，每一政党都会提出 10 名候选人。选民在政党中进行选择，政党所得议席与选票比例是对应的。如果一个政党在一个 10 个议席的选区获得了 30%的选票，它就会把前三名候选人派到国会。获得 20%选票的政党，可以派出两名候选人。

但是很少有选票是如此精确的。一个政党可能在 11 个议席的竞争中获得 42%的支持率。它将得到 4.62 个席位吗？你如何把半个人送到国会去呢？最普遍的是“东特计算公式”（d'Hondt mathematical formula），它以牺牲小政党的代价使大政党获得更多的议席。瑞典通过全国范围内的统筹来消除数字上的不协调。它在 28 个选区中只选出 349 个席位中的 310 席，剩下的 39 个席位通过政党在全国所获支持率的比例来进行分配，以修正误差。

为了尽量减少分裂主义、滋扰行为、极端主义政党的问题，比例代表制要求政党必须获得一定百分比的选票方可获得席位，这被称为“门槛条款”（threshold clauses）。德国和波兰要求一个政党必须在全国范围内获得至少 5%的选票；瑞典和意大利则要求必须获得 4%的选票。

比例代表制的优点　比例代表制意味着一国的立法机关能够准确地反映公众的意见和政党的力量。政党不会像在英美体系中那样，为争夺中间选民的需要所控制，因此可以更清晰地表达出自己的意识形态和原则，因为它们不必取悦于所有人。如果人口中的一小部分——在以色列就像 1.5%这样低的比例——确实信奉某些东西，他们也可以组成政党并获得一到两个席位。小政党不会被迫联合成强大的政党并淡化自己的观点，就像在胜者全得制度中那样。

比例代表制的缺点　比例代表制对于政党分裂没有多少办法，因此经常产生多党制。不过这种趋势正在消减，两大党制已经在比例代表制中出现。瑞典和西班牙有一到两个大一些的政党，再加上一些小党，它们的两党制政治系统并未被严重分裂。但是，以色列就为政党的分裂所困扰，大约有 15

个政党被选进议会，如果比例代表制中的主要政党获得少于半数的席位，它就必须与其他政党结成联盟，这种联盟通常是不稳定的，而且不能在重大问题上形成决策。许多以色列人反对其国家的比例代表制，希望能够推行减少政党数目的改革。并不是所有的多党制都是不稳定的，如果一个政党足够强大并能单独执政，体制就会相当稳定。而英美制度则把权力赋予一个几乎自动产生的绝对多数，从而能够保证稳定。

单一制或联邦制

另一个基本的制度选择是关于国家的地域性结构。实际上只有两种选择：单一制或联邦制。单一制赋予其组成地区的自主权很小或几乎没有，政府的治理由首都向周围辐射。其第一级行政单位[①]——法国的省（departments），意大利的省（provinces），瑞典的郡（counties），日本的县（prefectures）——主要由中央政府委派的官员管理，地方因素很小。而联邦制下的一级行政单位州——美国和巴西叫 states，德国叫 Länder，瑞士叫 cantons——在处理地方事务上有很大的自主权，并且法律禁止中央政府随意取消或改变这些权力。

单一制

单一制政府直接控制地方，影响人们日常生活的途径要远远多于联邦制政府。法国的学校课程表就由在巴黎的教育部统一制定，目的是减少地区在语言和文化上的差异，这在以前是非常强的。数十年前，法国的教育部长可以看看手表，然后自豪地对记者说，现在全国的学校正在教授哪些拉丁单词。单一制国家有全国统一的警察力量，一个司法系统，其司法人员由中央任命。在英国，郡和县的委员会控制着警察、教育、卫生和福利事务。

从 20 世纪 70 年代开始，出现了中央—外围紧张关系[②]。这里有几个方

---

① 第一级行政单位：一个国家主要的地区行政划分，如美国的州或西班牙的省。

② 中央—外围紧张关系：地方对于受首都控制的怨恨情绪。

面的原因。经济因素是其中之一。地方的民族主义者声称自己的地区被中央政府所剥削，变得越来越贫困。地方应该拥有当地居民想保留的独特的语言和文化。许多人感到，重要的政治决策并不由地方决定，而是由远方的官僚机构作出。地方常常对很久以前被中央政府并吞怀有历史性的仇恨。伊拉克的库尔德人就以这种心情仇视巴格达。单一制国家还在摸索解决地方问题的合适办法。

案例研究

邦联的不稳定性

从理论上说，除了单一制和联邦制之外，还有第三种选择：邦联[①]。在单一制下，权力集中于国家的首都。在联邦制下，权力在中心[②]与组成部分之间取得平衡。在邦联中，部分可能超越中心。邦联不会延续太久，不是分裂就是走向联邦制。这是《联邦党人文集》指引下美国的命运。如果美国各州像邦联制下那样保留高度的独立性，它们在内战中就不能协调彼此的行动。瑞士仍然称自己为"邦联"（赫尔维西亚联盟，Confederatio Helvetia)——这是瑞士人引以为自豪的，从1291年即开始——但它现在实际上已经是联邦体制。也许欧盟是现存的唯一的邦联，但是随着设在布鲁塞尔的领导机构权力的扩张，特别是在经济和货币联盟（新的欧元体系）形成后，它也会走向联邦制。

英国的权力下放　几个世纪以前，苏格兰的凯尔特人和威尔士人被入侵的盎格鲁和撒克逊人赶到不列颠的外围，至今仍然保留着与英格兰有所区别的感受。许多苏格兰人和威尔士人十分仇视伦敦的统治。在20世纪70年代，苏格兰和威尔士的民族主义政党成长起来，在国会中获得了好几个议席。1997年，布莱尔的工党政府推出"权力下放[③]"（devolution）政策，给予苏格兰、威尔士、北爱尔兰更多的自治权力。1999年产生的苏格兰议会，拥有增加税收和管理苏格兰地区教育、医疗保障、司法系统和地方政府的权

① 邦联：地区权力超过中央政府的政治体系。

② 中心：国家的首都和权力中心。

③ 权力下放：从中央政府转移部分权力给地方政府。

力，这有些像美国的州。有些人认为，英国已经成为准[1]联邦制，但是从官方的正式规定看，它仍然是单一制国家。

法国的地方分权 在历史上，法国比英国更倾向于单一制。一切都是——或者直到最近——由巴黎控制，这从15世纪路易十一建立起绝对统治时代就已经开始。在17世纪，红衣主教黎塞留（Cardinal Richelieu）通过委派省级行政长官（intendants），把权力进一步集中到巴黎，向他本人负责。在法国大革命中，拿破仑和共和党人都遵循着单一制的路线。现在，各省省长都要向内务部报告当地的情况。

法国的96个省中，绝大多数是根据河流的名字来命名的，力图抹去当地的历史记忆。但与英国一样，法国也有着独特的地域结构：布列塔尼的凯尔特人（the Celtic Bretons）几个世纪以前从英国分离出来，以逃避撒克逊人；南部的米迪人（Midi），其发音仍然带有古代语言的味道；以及科西嘉人（Corsicans），仍然在说一种意大利的方言。布列塔尼和科西嘉的民族分离运动经常为自己的目标而采取暴力行动。

在1960年，为了更好地协调经济发展，戴高乐总统下令成立22个大区，每个地区由2到8个省组成。从1981年开始，社会党总统密特朗实施了真正的地方化分权[2]（decentralization），给予大区以一定的经济规划权力，由巴黎任命的行政长官把部分权力转移给地方议会。法国就这样改变了实施了五个世纪的集权制。

西班牙的自治 西班牙同样分解了其高度集权的政治体系。这里的问题显得尤为急迫，由于地方仇恨长期以来一直受弗朗西斯科·佛朗哥（1939—1975）独裁统治的压制，因此表现得非常激烈。西班牙的地区问题是欧洲最困难的问题之一，仅次于南斯拉夫。在西班牙北部的巴斯克人和加泰罗尼亚人，说着非卡斯蒂利亚语系的语言，有着自己独特的文化。比如，巴斯克人的语言就与其他居民没有任何关系，巴斯克人对此还倍感自豪。另外，西班牙的很多地区在中世纪曾被赋予地方权利（fueros），它们将其珍藏了几个世纪。面对巨大的地域多样性，西班牙的集权者们试图移植法国的单一制模式。其结果是，无论西班牙试图建立何种民主制，都会有地区仇恨显露出来。分离运动在1874年和20世纪30年代非常集中，但都被视国家统一为

---

① 准：几乎或接近于。

② 地方化分权：把行政管理的职能从中央政府转移到地方层级，比权力下放的程度要弱一些。

神圣的西班牙军队所击溃。

在这种背景下，20 世纪 70 年代末和 80 年代，当后佛朗哥的民主政府建立起 17 个被称为“自治体[①]”（autonomías）的地方政府时，整个西班牙都屏住了呼吸。最大的问题仍然是西北部的巴斯克，那里的恐怖主义组织“埃塔”（ETA），为了完全的独立而实行谋杀和爆炸。为了安抚以较温和的方式出现的加泰罗尼亚、加里西亚、安达卢西亚及其他地区的分离主义者情绪，马德里政府把这些地区变成自治体，让它们拥有地区议会、征税的权力、语言的权利，并且控制了全部地方事务。绝大多数西班牙人支持这种自治体，这比法国的分权还要彻底。比较一下佛朗哥之后的西班牙和铁托之后的南斯拉夫，这种自治体的改革是成功的。

单一制的利弊　单一制下的政府有可能变得过度集权。没有中央政府的允许，地方政府或许连设立一个红绿灯、一个公共汽车站的权力都没有。这使得公民忽视地方事务，由此造成政治上的分离感。不过，集中化的权力有利于推进国家的现代化。在政府系列中，清晰的权威层次使政府变得高效。单一制国家的中央政府能够统一调配资源，协调计划和发展。税收在全国范围内都是统一的，企业和个人无法像在美国那样，通过转移到低税收的地区来避税。像日本那样的国家还可以制定很高的教育标准和规范。

日本给予某些地区以自治权，但只是一种准联邦制的趋势。日本 1871 年建立的国家体系复制自法国，43 个县[②]，三个大城市，以及北方一些小岛都有选举出的行政长官和一院制的议会。它们的行动受到东京的内务省的监控和限制，只能收取大约 30%的税收，这在日本叫做“30%自治”。那些有个性的、比较敢言的地方行政长官现在逐步开始要求更多的自治权力。

怎么做

比例

百分比[③]也是比较两个事物的工具，它揭示出甲在乙中所占的份额。百分比是小数点向右移动两位，因此 1/4＝0.25＝25%。你可以写成百分之二

---

① 自治体：西班牙拥有自治权力的地方政府形态。

② 县：日本的第一级地方行政单位。

③ 百分比：小数点向右移动两位。

十五，也可以用%来表示。对那些反应有点慢的人来说，只要在计算器上敲出小的数字，按一下除号，再输入大的数字，按一下等号，然后再把小数点向右移动两位就行了。如果众议院 232 位共和党议员中有 187 人支持某项法案，支持率就是 80.6%；大多数情况下，可以简化为 81%，这方便了比较。如果在关于该法案的表决中，众议院 203 位民主党议员中有 109 人支持，支持率就是 57%。这样我们就可以说，共和党人显示出更强的纪律性和凝聚力。

百分比和百分点①之间有区别。假如英国的工党在大选中的支持率从 41%增加到 47%，这 6 个百分点意味着 14.6%的增长（6 除以 41）。为了计算百分比的变化，需要先找出前后两个百分比之差，然后除以第一个数字。

联邦制

联邦制国家给予地方行政机关以高度的自治权，同时也允许中央政府拥有足够的权力来管理整个国家。保持联邦各个地区之间的平衡是困难的。美国是最早建立联邦制的国家之一，比其他国家的制度更为完备，但也并不总是非常顺利（伊拉克问题就是最近的例证）。原苏联和墨西哥变得如此集权，以至于一些学者怀疑它们是否还算联邦制国家。联邦制的关键之处在于，其成员拥有一定的权力，因此不能被中央政府轻易地忽视。

典型的情况是各州由上院来代表，如美国的参议员和德国的联邦议会议员（单一制国家并不需要上院，虽然大多数保留这一机构）。在联邦制体系中，中央政府在外交、国防和货币政策上拥有垄断性权力，州一般负责教育、警察、高速公路和其他与民生相关的事务。由于这种权力的划分很少是清晰或持久的，联邦政府往往依赖于中央和地方之间一种微妙的平衡。

联邦制的出现有几方面原因。首先是为了国家安全。小而弱的州无法免遭其他强大国家的侵略（这是《联邦党人文集》的主要论点）。各州外交和军事资源的整合是俾斯麦主宰德国的主要力量。联邦也可以用于经济目的。美国的繁荣很大程度上要归功于建立了一个没有关税壁垒的横跨大陆的市场，现在欧盟也试图复制这一模式。1947 年英国从印度撤离后，印度建立

① 百分点：一定值的百分之一。

了联邦体制，允许一些邦如孟加拉、旁遮普在加入印度时保留原有的文化，这些邦十分珍惜自己的地位，没有地方自治的保证就不会加入联邦国家。大部分拉美国家——特别是阿根廷、巴西和墨西哥这样的大国——认为联邦制是控制其广阔地域的唯一方式。1993年，比利时也从单一制转向联邦制，给予法语和佛兰芒语以同等的地位。

联邦制的利弊 在联邦制下，公民与地方政府最接近，他们可以影响地方官员并且观察到政策是如何决定的。美国的各州被称为“民主的实验室”，它们可以推出各种各样的新项目。如果改革是成功的，就会在全国得以推广。但与此同时，地方政府或许缺乏财政项目的资金，它们的官员有时就会无力推行或走向腐败。地方政府的决策有时也会导致重复建设和缺乏协调。

在不同的联邦体系中，州、省与其以下层级的政府间的关系也各不相同。在德国，16个州[1]各有自己的宪法和负责地方事务的政府，州议会甚至可以影响外交政策，因为是通过它们选举产生联邦上院的议员。印度的邦也在教育、农业、公共卫生等方面享有大致的权力，但是与新德里的中央政府共享司法权。在联邦制国家中，印度是比较独特的一个，中央政府可以宣布某一个邦处于紧急状态，暂时中止其宪法，接管其权力。当有些邦发生叛乱和骚乱后，新德里即宣布实行“总统管辖”。

美国的50个州可以在任何领域进行立法，不必取得中央政府的批准。通常，教育、福利、民法、财产税和行业执照都属于州的权限。但是在20世纪里，联邦政府在民法、福利和经济管制等领域扩张了权力。小布什就通过《儿童教育法》，把教育标准集中到联邦层面。由于依赖联邦政府的批准和财政份额，各州必须在许多领域不得不迎合联邦政府的标准。比如，如果哪个州不制定禁止21岁以下未成年人饮酒的法律，华盛顿就不会下拨高速公路的资金。

从一开始，美国人就为联邦政府的合适角色而进行争辩，担心“分离主义”会损害联邦。这种情况的确出现过。南方各州对“州权”的坚持，就在林肯总统废除奴隶制时爆发出来，并导致内战。在20世纪60年代，最高法院有争议的裁决就引发了要求限制联邦法院权力的斗争。有些人坚持认为，权力过分集中在华盛顿是对联邦制和个人自由的威胁。但与此同时，地方政

---

① 州：德国的第一级地方行政单位。

府和公众仍然依赖一个强有力的联邦政府来帮助其解决那些复杂——有时是昂贵——的难题。联邦主义并不是一个轻易可以维持的制度，对于那些地域广阔、分离倾向严重的国家也不是一个很好的解决方式。看看下面这些例子吧。

原苏联的联邦制 在字面上，苏维埃联盟是一个高度分权化的联盟：其15个加盟共和国[①]拥有退出联盟的权力。在实践中，在共产党的严密控制下——尽管有时也高度依靠当地的领导人（如格鲁吉亚、乌兹别克）——它们服从莫斯科的命令。很少有人能想到，在苏联集权化的外表下面也隐藏着持久的分裂运动。尽管戈尔巴乔夫彻底摧毁了地方民族主义的力量，但当他在20世纪80年代后期推行公开化政策[②]时，许多苏联的共和国开始疾呼独立，特别是立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚等波罗的海国家，它们是1940年被斯大林强行合并到苏联的。1991年苏联解体后，所有15个共和国都宣布了自己的主权和独立。包括美国在内的很多国家，分别与它们建立了外交关系。

12个原苏联共和国——除波罗的海国家之外——建立起"独立国家联合体"（Commonwealth of Independent States，CIS），一个微弱而不稳定的共同体，其中心设在白俄罗斯首都明斯克。独联体被寄希望于促进成员之间的贸易。两个独联体成员国亚美尼亚和阿塞拜疆为争夺领土而发生的战争夺去了数以千计的生命，独联体却无力解决它们的争端。一些观察家怀疑，独联体只是俄罗斯最终获得原苏联领土的一个借口，俄罗斯的民族主义者就公开支持这一观点。

关键概念

民族性和公民资格

我们认为民族（nationality）和公民资格（citizenship）是一回事，但共产主义国家和其他一些国家却把它们分开，用前者指称我们所说的"族群"（ethnic group）。你是乌兹别克族却是苏联的公民，是马其顿族却是南斯拉夫的公民，或者是斯洛伐克族却是捷克斯洛伐克的公民，这在身份证上

① 加盟共和国：原苏联和南斯拉夫的第一级地方行政单位。

② 公开化政策：戈尔巴乔夫关于媒体公开化的政策。

清楚地标明，每个人都必须随身携带。这一制度——按照斯大林所说的“民族是形式，社会主义是内容”而建立——本来是为了解决好“民族问题”，但是，却自找麻烦地把人锁定于某个民族并提醒着他们。实际上，旧的沙皇制度反而更好一些；它把所有人都称为俄罗斯人。从法律上讲，我们只有一个民族属性，即美国人，这有助于将我们结合在一起。

原苏联留下的真空由俄罗斯联邦来填充。它由89个自治共和国、地区甚至城市组成，均与莫斯科签订了联邦条约。有些地区有超过100个民族聚居，它们拒绝签订条约并宣称自己是独立的。在高加索，车臣恐怖主义分子就与俄罗斯进行了战争。车臣的穆斯林，也如同俄罗斯其他地区的穆斯林一样，从来不愿接受莫斯科统治。莫斯科担心，一旦承认车臣独立，就会激发其他地区的独立浪潮。普京总统为维持中央的控制力，建立了几个特别区，由前安全警察部队的头目来进行管理。

三大前共产主义联邦——苏联、南斯拉夫和捷克斯洛伐克——能否建立起真正的联邦体制以避免国家解体？还是从一开始就注定了分裂的命运？这些共产主义国家似乎解决了“民族问题”，但一旦丧失权力后问题又重新暴露出来。

南斯拉夫联邦 南斯拉夫成立于1918年，是一个新的而且某种程度上人为建立的国家，其组成部分很少感到满意。在二战期间它就分裂过一次。当时德国占领军建立了一个独立的克罗地亚并逐步扩大地盘。克罗地亚的纳粹分子屠杀了约30万在当地居住了好几个世纪的塞尔维亚人和其他民族的人。这一后果在90年代爆发出来。与纳粹作战的共产党游击队认为联邦制是解决问题的好途径。在特立独行的共产党人铁托的领导下，南斯拉夫的联邦制比苏联更为彻底。它的六个共和国真正在管理地方事务，并都向议会输送同等数量的代表。南斯拉夫国民会议主席团中，每个共和国都有一名成员。

这种超联邦的建构，并没有能够安抚地方民族主义者，反而引发了分离倾向。每个共和国都要求拥有自己的铁路、钢铁厂，并控制自己的经济。在铁托的统治下，共产党和安全部队可以维持南斯拉夫的统一，但1980年铁托死后，共和国就开始走上分裂道路。铁托要为南斯拉夫发生的血腥行为而负责，因为他设计了一种无效的联邦体制并最终走向分裂。南斯拉夫是制度选择失败的一个例证。

最发达的两个共和国——斯洛文尼亚和克罗地亚痛恨被它们不喜欢的贝尔格莱德政权所统治并征税，贝尔格莱德现在成为塞尔维亚的首都。斯洛文尼亚和克罗地亚是国家财政的主要来源地，拒绝为南方贫穷地区提供补助（意大利北方也因同样的原因而痛恨南方）。卢布尔雅那和萨格勒布（它们各自的首府）于1991年宣布独立。当作为克罗地亚的少数民族的塞尔维亚人试图建立一个小共和国时，战争爆发了。1992年，波斯尼亚（有不少穆斯林，但不占人口多数）也宣布独立后，流血冲突更趋于恶化。问题在于，有300万塞尔维亚人居住在塞尔维亚之外。二战期间，这些地区的塞尔维亚人曾遭到集体屠杀。由于感受到危险，塞尔维亚人认为有必要占领任何他们居住的领土，并最终建立伟大的塞尔维亚国家。塞尔维亚军队大规模地实行“种族清洗”，屠杀了好几千人。塞尔维亚和黑山继续保持着联盟关系，但它们也会走向分裂。1995年，由美国提出、北约执行的和平协议使波斯尼亚的局势平静下来，但是科索沃的阿尔巴尼亚人又在谋求独立。1999年，美国发动的空中打击使科索沃的塞尔维亚人免遭集体屠杀。现在，波斯尼亚和科索沃都处于北约的保护下。

加拿大联邦　加拿大是一个同样有着强大离心倾向[①]的联邦国家。并不仅仅是魁北克在寻求独立，其他西部省份也是如此。正如我们在第7章中提到的，英国允许讲法语的魁北克人保留自己的语言。这些亲法的人变成二等公民，比其他加拿大人更为贫穷并且受到歧视，因为在几乎所有的私人和政府事务中都使用英语。

在20世纪60年代，魁北克人党开始兴起，试图将魁北克从加拿大独立出来。为了安抚他们，渥太华的联邦政府在1969年使加拿大成为双语国家，英语和法语拥有平等的权利。魁北克党人并不满足，他们要法语成为魁北克唯一的官方语言，使说英语的人成为少数民族、二等公民。为了联邦——由于地方政府可以否决中央政府，联邦看起来像是一个邦联——的统一，渥太华和地方政府通过艰难的谈判通过了两个新的联邦条约（1987年在米奇湖，1992年在夏洛特敦），但随后都被否决了，其障碍在于条约确立了魁北克作为一个“独立社会”的分离地位。魁北克人认为这还不够，但其他加拿大人认为这些已经很过分了。假如魁北克独立出去，这对所有加拿大人都是一个灾难，失去了大西洋省份，隔断了贸易通道，使加拿大更加依赖于美国。魁

① 离心倾向：分裂主义的倾向。

北克的分离运动现在减退了，即便加拿大人仍在为联邦制而争吵，但加拿大似乎还是结合在了一起。

实行联邦制是很困难的。上面讨论的三个案例提醒我们：联邦制并不能包治百病。如果联邦的组成部分存在太大的差异——文化、经济、语言或历史——那么联邦体系可能无法将它们结合在一起，也掩盖不了它们之间的分歧。一种共享的政治文化，就像美国、澳大利亚、巴西、德国那样，会有很大的好处。将其作为基础之后，中央政府和地方政府还必须保持权力的平衡。美国仍然在寻找一种适当的平衡方式。

美国：政府的巴尔干化

美国大约有 8 万个地方政府——3 141 个县和数千个学区——加上 50 个州政府和联邦政府。这些政府经常自行其是，被半开玩笑地称为巴尔干化[①]。20 世纪土耳其人撤出巴尔干时，该地区便出现了许许多多的小国家。美国深受过度的司法冲突的困扰，总在争论谁的规则适用于何种情况；还有负担转嫁[②]的问题，即不同层级的政府都试图将压力转嫁到其他层级的政府身上。

关键概念

负担转嫁

美国的开国元勋们对权力的集中以及与之相伴随的庞大军队非常担忧，因此他们把防卫责任分解到各州，现在我们称之为“国民警卫队”。宪法在第一章第八部分明确了军事问题。但是 1792 年的军事法案有了重大修正，要求所有的州都将适龄青年征召入伍。预算、训练和军官的遴选不再由各州负责。由于花的是联邦的钱，这样才能使军人意识到对于国家的职责。在美国 19 世纪参与的战争中，州的武装力量基本没什么作用。只是在 20 世纪的

① 巴尔干化：分裂为众多的不可思议的小单位。

② 负担转嫁：政府内部存在的把花费从一级转移到另一级的现象。

一系列改革后，才逐步发展出现代的国民警卫队。它之所以有效，是因为预算来自联邦，必须执行联邦的标准。

这里我们就有了州与联邦之间负担转嫁的范式①。从原则和宪法上讲，州应该拥有管理的职能。但在实践中，州会倾向于躲避自己的职责，因为这需要增税来进行维持。这样一来，教育、健康、福利、高速公路、环保、选举权和选举机制等面临削弱的危险。有些州做得很好，有些则不行。当标准过于宽松时，华盛顿感到必须加强联邦法律，扩大联邦收入。这样政策和项目就逐步从州转移到联邦层级，并逐步使权力集中到华盛顿。这在民主党执政期间更为普遍。不过一旦政权更替，如果华盛顿（通常在共和党执政期间）重新推出新联邦主义②，把州的权力还给它们，各州将会非常高兴，直到它们发现这样会让自己花更多的钱。于是它们就转向华盛顿寻求资助。

另一个负担转嫁的模式是不提供经费的命令③。上一级政府通过法律，要求下一级政府做某些事情，但不会提供资金上的帮助。小布什的《儿童教育法》着眼于提高教育标准，增加学校的数量。大多数州——包括共和党执政的州——抱怨说它们需要花的钱太多，在宪法中并未提及华盛顿应该教导它们如何发展教育。州和地方政府痛恨这些不提供经费的命令。负担转嫁就像马克·吐温小说中描写的那样，汤姆·索亚是如何让其他孩子为他油漆栅栏的。

联邦权力的增长　开国元勋们希望政府管理的范围很小，大多数管理任务可以由州在“保留”的权限内完成。在美国历史的大部分时间里，情况确实如此。华盛顿就是一个小城市。州和地方政府自己筹集收入，运用在合适的项目上；来自联邦的帮助很少。直到1932年，联邦岁收还不到州和地方财政收入的3%。

但1913年允许联邦征收所得税的宪法修正案通过后，情况发生了很大变化。这意味着华盛顿拥有比州和地方政府大得多的权力。很快，一些由联

① 范式：适合其他案例的模型或模式。

② 新联邦主义：尼克松和里根还权于州的计划。

③ 不提供经费的命令：要求下级政府支付执行费用的法令。

邦政府资助的高速公路、教育和公共卫生等项目出现了。在 20 世纪 30 年代的“新政[①]”时期，联邦项目在资金和数目上都有所增长。在 20 世纪 60 年代约翰逊（他是罗斯福的崇拜者）实施“伟大社会”政策期间，联邦项目爆炸性地增长，虽然尼克松总统随后又大幅度地予以削减。现在，数以亿计的美元从华盛顿流向州和地方政府，后者越来越依赖于联邦的资助，将其作为财政收入的组成部分。

州和地方政府并不喜欢依赖于华盛顿，但它们需要钱。通过征收累进式个人所得税（即越富纳税的比例越高），联邦很容易增加税收，而州和城市只能征收所得税、商业税和财产税。对公共服务的需求已超出了大多数州和地方的财力。理论上说，州和城市可以拒绝联邦的财政援助，但没有人会拒绝金钱，即使这里面存在着大量的官僚习气。

直接的后果是联邦权力的增长。由于它提供资金，所以它可以订立标准。比如学校的运行，医院、高速公路、机场的设计和建造，大学女生体育的管理，都在联邦监控之下。有人认为，这种发展已使美国不如过去那样更像联邦制了。也许的确如此，但阻止这个过程非常困难。有毒的核废料难道应该交由州去自由处理吗？教育仅仅是地方事务吗？50 个州之间，标准和资金间的巨大差异会使美国的教育水平慢慢下滑。联邦权力的扩大不是一个缺陷，而是对变革时代的回应。

单一制和联邦制的混合

没有哪一个国家是完全的单一制，也没有哪一个国家是完全的联邦制。即使在高度完善的单一制体系中，也有一定的地方力量和控制权存在，而联邦制国家也会给中央保留相当的权力。我们这个时代一个有趣的趋势是，单一制国家正努力向联邦制方向转变。英国、法国和西班牙是由权力高度集中的单一制向准联邦制转化的例子。日本的情况也与此类似。可以预测，最终单一制将与联邦制非常类似，因为这两种制度都有着几个世纪的制度和文化背景。我们的任务不是简单地将国家区分为“单一制”或“联邦制”，而是考察它们在实际中是怎么运作的。然后我们才能从模型中发现有趣的变量，相互借鉴并修正这些政治体系。

① 新政：罗斯福在大萧条时期推出的福利计划。

选择制度

政治制度在很大程度上是人为的创造物。大部分制度当然已经经历了长期的演化，但是在一个民族的历史关键点，人们还是有机会来选择自己的制度的。这将创造性引人政治生活。制度不是从天上掉下来的，也不是从土里钻出来的，它是由一大批能干或无能的人精心制作出来的，他们既受过去经验也受理性的引导，经常是在黑暗中点亮光明。当美国的开国元勋们设计出一种总统领导下的联邦主义共和制度时，他们并无多少历史经验可供遵循，通过时间、实践、宪法修正案、象征符号和法院裁决等的调适，他们的杰作可以长久延续下去。1919年德国魏玛共和国的创立者们就没有这么好的运气。在纸面上，魏玛共和国的宪法像是一部完美的民主宪法，但是其中的制度选择是错误的：没有君主，虚位的总统，容易引发政党分离和内阁不稳定的混合选举制，可能被误用的紧急状态权。我们对于这些错误的选择要予以警惕。

当政治科学还非常年轻时，它主要关注于宪法，似乎一部好的宪法就可以带来政治体系的稳定。可是，正确的选择来自几个世纪以来的结构性选择。许多政治行为都是人们（特别是政治家）对制度的反映。铁托在南斯拉夫建立的制度几乎摧毁了整个国家。政治科学能否像自然科学那样，能够从基本规则延伸出来呢？在构建有效的、持久的制度方面存在着相当严峻的挑战。在一个混乱的世界里，没有什么任务比建立起高效的政治制度更为艰难的了。

关键术语

政治制度　演化　制度化　君主制　共和制　单名选区制
多数主义制度　绝对多数　简单多数　比例代表制　混合制
第一级行政单位　中央—外围紧张关系　邦联　中心　权力下放
准　地方化分权　自治体　县　百分比　百分点　州
加盟共和国　公开化　离心倾向　巴尔干化　负担转嫁　范式
新联邦主义　不提供经费的命令　新政

关键网址

地方政府
world. localgov. org/
美国政府
www. nga. org/
州的预算官员
www. nasbo. org/
联邦主义研究中心
www. temple. edu/federalism/
政治学：联邦主义杂志
www. lafayette. edu/publius/
新联邦主义
newfederalism. urban. org/
加拿大
www. ccu-cuc. ca/
联邦主义论坛
www. forumfed. org

参考文献

Donahue，John D. *Disunited States*. New York：Basic Books，1997.

Doran，Charles. *Why Canadian Unity Matters and Why Americans Care：Democratic Pluralism at Risk*. Toronto：University of Toronto Press，2001.

Duchacek，Ivo D. *Comparative Federalism：The Territorial Dimension of Politics*，rev. ed. Lanham，MD：University Press of America，1987.

Lijphart，Arend. *Patterns of Democracy：Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven，CT：Yale University Press，1999.

McCabe, Neil Colman, ed. *Comparative Federalism in the Devolution Era*. Lanham, MD: Lexington, 2002.

Moreno, Luis. *The Federalization of Spain*. Portland, OR: F. Cass, 2001.

Redish, Martin H. *The Constitution as Political Structure*. New York: Oxford, 1995.

Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press, 1994.

Shapiro, David. *Federalism: A Dialogue*. Evanston, IL: Northwestern University Press, 1995.

Siegan, Bernard H. *Drafting a Constitution for a Nation or Republic Emerging into Freedom*, 2nd ed. Fairfax, VA: George Mason University Press, 1994.

Walker, David B. *The Rebirth of Federalism*, 2nd ed. New York: Chatham House, 2000.

第 14 章



立法机关

思考题

- 议会是如何产生的?
- 总统制和议会制的区别在哪里?
- 为什么美国国会经常超支?
- 什么是行政权与立法权之间的“僵局”?
- 单一制国家采用两院制议会的优点是什么?
- 立法机关通过的法律是它们创制的吗?
- 美国的政治分肥是体制运行所必需的吗?
- 立法机关的重要性是否在下降? 为什么?

从理论上看,政治制度随着我们的世界越来越现代化,也变得更加专业化、复杂化,差异也越来越大。原

始的狩猎团体中，除了一个决定一切的首领外别无其他。部落中可能会增加长老会议来讨论重要问题并裁决争端。像雅典那样的城邦国家集立法、司法、行政各种角色于一身。罗马发展出贵族院，但它同样也结合了好几种角色，而且其权力也随着罗马由共和国过渡成帝国而被削弱。在中世纪，流行的封建制度是君主、贵族和主教之间权力的平衡，正是在封建主义①中我们第一次发现了权力的平衡。

政府权力有限的国家通常有着封建主义的历史。在这样的国家中，认为权力的分散是好的，集中则是错误的。有着绝对主义传统的国家在建立民主制方面存在很多困难。关于权力平衡的一个例子是中世纪阿拉贡（在西班牙北部）的贵族向新国王的宣誓："和你一样优秀的我们向并不比我们优秀的你宣誓，如果你能遵守我们所有的法律，我们便接受你作为我们的国王，否则就不接受。"

野心勃勃的君主们经常发动战争，因此极需要增加财政收入。有些国王召集由贵族组成的会议去征税，为了回报他们"钱袋中的权力"，会议中的一些人被允许适当介入皇家政策，这就是英国国会②的起源，它分成两院（贵族和主教组成上院，骑士和市民组成下院）。这也是瑞典国会（Riksdag）的起源，它最初有四院（分别由贵族、教士、市民和农民组成）。法国的国民会议③分成三院（贵族、教士和平民），从一开始权力就很小，并且在法国国王攫取了越来越多的权力后，逐步演变成为绝对主义④。

在英国、瑞典及其他一些欧洲国家，立法机关的权力慢慢增长并能够抵制君主无限制的要求。在16世纪的英国，由于离婚而与罗马发生冲突的亨利八世与议会结成了同盟，因为他需要议会的支持以通过使英国脱离天主教会并将教会驱除出英国的法令。到了17世纪，议会已经认为自己和君主取得同等地位，甚至在征税方面还拥有最后决定权。英国内战实际是保皇派和议会派在谁拥有最高权力这个问题上的一场争端。1649年，议会通过处死查理一世而取得了最终决定权。

约翰·洛克，这位经历了这一重要时期的英国哲学家，极力称颂"立法权"是最基本和最重要的。在18世纪启蒙时期，政治学家孟德斯鸠和杰斐

① 封建主义：在领主中间分配政治权力的制度体系。

② 国会：国家的立法机关，最早出现于英国，特别是其下院居于重要位置。

③ 国民会议：法国的国会，现在已经不复存在。

④ 绝对主义：封建制度晚期的君主集权。

逊宣称，只有在政府被分成两个部分——立法和行政——且彼此都能给对方以制约和平衡时，自由才能得到保证。现代政府一般都分成这两个部分，但只有美国真正做到了彼此制衡。至少在理论上，立法机关通过制定法律而进行社会价值的分配，行政部门则执行立法机关通过的法律。（司法机关具有同等地位的情况很少见，它主要是美国的一个创造。）不过，这些职责经常是重叠的，完全意义上的权力分割并不存在。

总统制和议会制

总统制①最能体现行政机关和立法机关之间的权力分立。世界上采用总统制的国家不多，它拥有一个作为政府官员首领而存在的总统②。他（或她）由人民直接选举产生（在美国，选举人制度使其处于人民和实际选举之间），被赋予相当大的权力，不能被立法机关轻易罢免。在议会制③中，国家元首（虚位君主或弱势总统）是与政府首脑（首相④或总理）相独立的一个职位，后者才是重要人物。

议会制国家中，选民仅仅是选举立法机关（见图 14—1）；立法机关再从自己的成员中选出行政机关。如果选举制度是建立在比例代表制基础上（参看第 13 章），那么议会里就可能有好几个政党同时存在。如果没有一个政党能占据过半数席位，就必须由两个或两个以上政党组成联盟⑤。不管是一党还是多党，国会中的多数必须支持内阁。通常君主（如西班牙和英国）或总统（如德国和以色列）“邀请”——实际上毫无选择余地——最大政党的领袖担任总理并组织政府。在这些国家中，“内阁⑥”和“政府⑦”这两个词可以互换，在美国则被称为行政机关⑧（如布莱尔的政府，小布什的行政

---

① 总统制：总统独立于立法和司法机构，拥有实际的权力（而不是象征性的）。

② 总统：在美国，他是主要的政治领袖；在其他国家，他往往只是一位象征性的领袖。

③ 议会制：只有议会是民选产生，政府总理由议会产生。

④ 首相：议会制下主要的政治领导人。

⑤ 联盟：多方政治力量联合在一起组成政府。

⑥ 内阁：政府的最高机构，领导着政府各部。

⑦ 政府：在欧洲，内阁就相当于美国的行政机关。

⑧ 行政机关：由美国总统任命的执行团队，相当于欧洲的内阁。

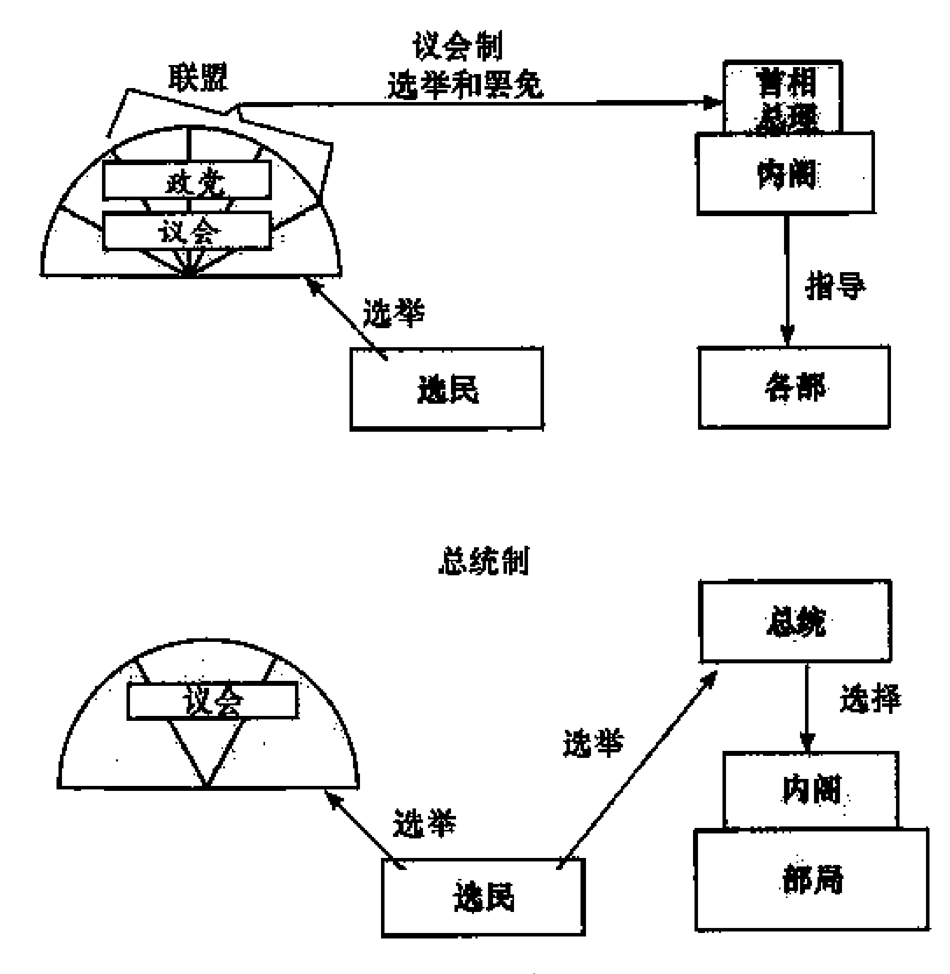


图 14—1　对比议会制与总统制

机关)。首相在咨询那些愿意支持他（或她）的政党后，会提出内阁成员名单，这些人本身也是议员。然后这些内阁成员就领导政府各部，形成行政机关。首相和内阁向议会“负责”（responsible，这个词的最初含义是“可回答的”)。(在 19 世纪实行民主制以前，大臣们只向国王负责。)

关键概念

国家元首和政府首脑

这两个术语经常让学生们感到混淆，特别是美国的学生。国家元首是理论上的国家最高领导人，但往往只有象征意义上的责任，如英国女王或瑞典国王。这些君主们接受外国大使的国书，在爱国主义教育场合发表有限度的讲话，通过这些方式代表自己的国家。在共和体制下，与之对应的是总统，有些国家的总统还没有上面那些虚位君主有权。德国、匈牙利、以色列的总统是国家元首，但在实际政治中几乎不发挥任何作用。(他们也并不知名。

你知道他们的名字吗?)

政府首脑是真正起作用的行政部门的负责人，称为总理或首相。他们是某一政党的领袖，控制着竞选，也控制着政府。在英国，是布莱尔首相；在德国，是施罗德总理。美国将这两者结合在一起，美国总统既是国家元首又是政府首脑。

总统制下的总统并不向立法机关负责。行政部门和立法部门之间的紧密联系被打破。总统是单独被选举出来的，从立法机关以外选择内阁大臣或各部部长。当然，在美国，最高行政长官和司法官员必须得到国会的认可。政府的两个分支彼此不能控制、罢免或解散对方，但这些可以在议会制中发生。这赋予总统制极大的稳定性。总统可能不受欢迎并面对一个含有敌意的国会，但他们仍然可以利用已掌握的宪法与法律赋予的权力进行统治。

权力的分立和融合

美国人对其权力分立[①]制度，即开国元勋们所坚持的"制约与平衡"原则感到自豪。由于刚刚从乔治三世及其行政独裁中独立出来，所以他们将政府的一个部门设计成对另一个部门权力的制约。这是一个极其聪明的安排，使美国免于暴政的危险。但这又是一个极为迟缓和令人厌烦的安排，政治学家科尔文（Edward S. Corwin）称其为行政机关和立法机关之间互相争斗的"挑战书"。两个部门都能够有效地牵制对方。国会可以否决总统想要的东西，总统也可以否决国会想要的东西。一些学者认为，这种行政—立法的"僵局"是美国总统制所必然导致的结果。

重要的事务，比如财政制度改革，会在两个机构之间僵持不下达数年之久。总统不能解散议会而举行新的选举，它是由选举日程决定的。国会也不能罢免总统，除非通过弹劾程序。只有两位总统，安德鲁·约翰逊和比尔·克林顿，曾经遭到弹劾，但参议院并未判定他们有罪。尼克松总统在众议院投票弹劾他之前就辞职了。克林顿领导的行政部门和由共和党人主导的国会之间不断重复的斗争在美国历史上是司空见惯的事。

---

① 权力分立：立法和行政机关相互制衡、相互监督。

案例研究

美国的制度源于何处？

美国关于权力分立和制衡的制度源自法国贵族孟德斯鸠（1689—1755）。他游历了整个欧洲以收集《论法的精神》这一政治学经典所需的素材。在与法国国王发生矛盾后，他在英国住了几年并对它的自由非常崇拜。在他看来，这是因为在国王和议会之间形成了持久的权力平衡的结果。法国的国民会议是无效的，国王拥有绝对的权力。实际上，英国的权力分立和制衡在孟德斯鸠描述它们的时候已经发生了变化，议会已经凌驾于国王之上。孟德斯鸠是以理想化的笔调来描述英国的过时的混合君主制。然而，美国的开国元勋们阅读了他的著作，并试图按照他的分立和制衡的理论来进行构建。其他国家则很少有这样做的。

西欧人认为美国的体制是无效率和不明智的，他们拥有通过改进美国宪法而形成的更现代的体制，他们的议会制度是一种“权力融合①”，并不一定要求各部门之间相互对抗。实际上，很难完全区分开立法机关和行政机关，因为最高行政官员本身也是国会议员。在英国、德国、日本和荷兰，首相在成为政府首脑之前必须被选进国会，成为一名普通议员。作为最大政党的领袖，他们会在形式上被邀请（通常是被国王或虚位总统）来组织政府。组成政府或内阁的官员同时也在国会拥有席位，他们必须向国会报告工作情况。在任何时候，都有大约100名英国议员②同时在各个层级的行政部门服务。议员同样也是行政官员。内阁就如同议会派去监督政府行政部门的一个委员会。

在英国议会开会期间，内阁成员也出席会议并且必须回答议会所提出的问题，通常是在开会期间的下午。两大主要政党的议员隔着过道，面对面地坐在“政府席位”和“反对派③席位”上。前者的第一排留给内阁大臣，后者的第一排留给反对党的“影子内阁”（shadow cabinet）——一旦其政党在下次选举中获胜，这些议员就有可能成为大臣。没有行政职责的议员坐在内

① 权力融合：行政机关作为立法机关的主要产物。

② 议员：英国议会的成员，主要指下院成员。

③ 反对派：在议会中不支持政府的反对党。

阁成员之后，被称为“后座议员[①]”（backbenchers）。绝大多数向首相及其内阁提出的问题来自“反对席”——先是书面问题，紧接着是口头提问。内阁的答复经常遭到批评，反对党通常试图使政府陷入困境从而为赢得下次选举做好准备。绝大多数议会制国家都与英国类似。

在美国的权力分立体制下，参议院或众议院的委员会可以召集部长或其他行政官员举行听证会。不过，在一个委员会面前与在整个议会面前接受盘问是两回事。当然，总统由于与议会处于同等地位并与议会分立，所以不能被召来接受质询。

议会制的优点 议会制有好几个方面的优点。经常在美国发生的行政—立法“僵局”不会在议会制国家中发生，这是因为行政机关和立法机关都由同一政党控制。如果英国工党在下院中获得多数席位，其政党领袖就自动成为首相。当工党内阁提出一项新法律时，它就会被送往下院予以通过，通过几乎不存在困难，也不会被拖延，因为工党议员必然会遵循其领袖的意愿。

如果执政党议员与首相的意见不一致，他们可以撤回对他的支持并投“不信任票”。这很少出现。随后政府“倒台”而必须由一个能获得下院多数支持的新领导群体代替。如果新的选举使反对党在议会中获得数量上的优势，那么内阁只有辞职并由获胜政党的“影子内阁”来取代。任何一种方式下，立法和行政机关都不会形成长久的不一致，它们已经融合在一起了。

在议会制中，首相和内阁有可能迅速地遭到罢免。议会的任何一次重要投票都可能成为一次信任投票[②]。如果首相失败，那么他（或她）会将这当作缺乏议会支持的信号而辞职。在尼克松和克林顿受到弹劾危险时，华盛顿瘫痪了很长时间，这种情况在议会制国家中不会发生，马上就会选出一个新首相。如果政府犯了一个重要的政策性错误，国会不会等到内阁任期结束就能罢免他们。当美国人对卡特总统的政策不满时，没有任何办法可以在任期结束前将他从白宫赶走。而议会制中的公民不会追随一个不受欢迎的首相。

不过议会制国家也有难题存在。首先，由于议员一般都服从其政党领袖[③]的领导，所以议会投票结果能够被很准确地预料到。支持政府的政党会投赞成票，反对党议员会投反对票。“议会演讲”和“走廊说服”不起任何

① 后座议员：指英国议会中没有领导权、不负行政责任的议员。
② 信任投票：议会举行投票，以决定内阁的去留。
③ 政党领袖：在议会中指挥其党员何时、如何投票的议员。

影响。议员按其政党指定的方向进行投票。在这样的体制中，议员失去了独立性，议会也不过是内阁的橡皮图章而已。法案的通过当然是理性、迅速、富有效率的，但立法机关无力反驳行政机关或是发挥独立的影响。这使得欧洲的议会更沉闷，其重要性也低于华盛顿的国会山[①]——在那里，即使是面对来自本党的总统，议员们也经常反对他。许多欧洲议员对美国参众两院富于勇气的自主性和独立的资源十分羡慕。

其次，由于依赖于政党体制和选举体制，议会制民主国家中经常有许多政党，没有哪一个政党能单独控制议会的绝对多数席位。这意味着最大的政党为了在议会占有过半数议席，就必须和其他更小的政党组成联盟。在加拿大 2004 年大选中，自由党成为最大的政党，但仍然不能在议会取得多数席位，它不得不与新民主党组成联合政府。通常的情况是，最大的政党领袖是首相，第二大政党的领袖是外交大臣。其他的内阁职位或者部长[②]经过谈判进行分配。意大利和以色列经常组成联合政府，从中可以看出问题出在哪里：联盟的伙伴经常就政策问题发生争吵，然后一个或更多政党从联盟中撤出，从而使联盟少于在议会所必需的多数。政府于是在缺乏议会支持的情况下倒台，不论有没有正式的不信任投票。这导致了政治的不稳定、内阁的频繁更迭和行政权威的失落。比如意大利，自二战结束以来已经有近六十届政府。

但实际情况并不像听起来的那么糟糕——记住，“政府”仅仅意味着内阁——在经过谈判之后，同一联盟又可以重新恢复。麻烦之处在于，首相必须将精力集中在不让联盟分裂上，因此他们不敢贸然实施新的政策，以免得罪政党联盟的成员。问题不是变化太多而是太少：同样的政党组织同样的联盟，并且在同样的问题上僵持着。墨守成规[③]使新的政策成为不可能，这是多党体制下议会制的主要危险。注意这和总统制下的僵局问题是如何对应的。

关键概念

两院制和一院制

世界上大约有 2/3 的议会制国家是两院制，有一个上院（美国的参议

① 国会山：美国国会所在地。

② 部长：首相任命的政府成员。

③ 墨守成规：联合政府往往缺乏解决主要政治问题的适应性，只能延续既有做法。

院，英国的贵族院，法国的参议院，德国的上院），一个下院（美国的众议院，英国的下院，法国的国民会议（National Assembly）[①]，德国的下院（Bundestag）[②]），这叫做两院制[③]立法体系。在实际中，上院的权力往往要小于下院的权力。尤其是当上院反对下院要求通过的法案时，下院可以不管上院的反对，仅凭简单多数既可通过。只有美国的两院是基本对等的，双方都赞成才能通过一项法案。

也有一些议会制国家是一院制[④]，如中国的全国人民代表大会、瑞典议会、以色列议会。南斯拉夫曾经有过五个议院的情况。南非存在过短期的三议院，一个是白人议会，一个是多种族议会，一个是东印度人议会，但占人口绝大多数的黑人仍然没有包括进来。（1994 年后，南非有了黑人占绝大多数的两院）

实行两院制，很清楚是因为联邦体制。上院代表地方，下院代表基于人口的组成部分。这是美国宪法中伟大的妥协方案：参议院代表各州，众议院代表人民。联邦体制需要有上院的存在。比如，德国的上院（Bundesrat）[⑤]代表着 16 个州，在宪法问题上与下院是对等的；不过有时候，它的权力也会被下院所侵蚀。

在单一制国家中，上院的作用不是很清晰。英国的贵族院[⑥]——1999 年实行了改革，保留终身贵族[⑦]，废除了许多继承性席位——仍然是最古老的辩论场所，有时甚至因为通过法律太快而发生错误，然后再被下院所修正。同时，下院也因简单多数原则而能够推翻贵族院的决定。法国的参议院也是如此，它不是通过直选产生，代表的是大农场主的利益。新西兰、丹麦和瑞典——都是单一制国家——认为上院没什么作用，干脆在最近取消了上院。

当然，不是所有议会制国家都存在“墨守成规”的问题。英国、德国、

① 国民会议（National Assembly）：法国议会中的下院，但地位更重要。
② 下院（Bundestag）：德国议会中的下院，地位同样比上院重要。
③ 两院制：拥有上院和下院两个部分的议会体制。
④ 一院制：只有一个部分的议会体制。
⑤ 上院（Bundesrat）：德国议会中的上院，但重要性不如下院。
⑥ 贵族院：英国议会中的上院，重要性不如下院。
⑦ 终身贵族：保留贵族院议员身份的贵族，但不再世袭。

新西兰和瑞典有着高效的、内部一致性很强的内阁，因为它们很少或无须在联合政府中分享权力。这些国家中的大党足够有能力独自执政，只须从其他相近政党那里获取极少的帮助。二战之后，因不信任投票而使内阁倒台的情况仅在德国和英国发生过一次。一般来说，联盟中的政党越多，它的稳定性就越差。以色列的多党联合内阁经常是无所作为的。

立法机关做什么?

现在我们来讨论一个高中公民课的问题：一项提案如何成为法律？当时，他们或许告诉你的是个人提出申请，但这些申请通常是一些小的问题，如关于税收。更为重要的提案源自政府和行政部门。通常情况下，某一行政机构提出一个理念，内阁将其编成提案申请，执政党将其提交立法机关，最后由立法机关进行讨论并修订。

委员会制度

现代立法机关的多数权力属于各个委员会，它们可以提出或终止建议。民主的议会经常举行公众听证会来听取专家和利益集团的意见。如果议案得到了委员会的赞成，就把它提交给议会的全体议员，需要获得多数票才能通过。

实际上每个立法机关都有一些常设或永久的委员会，而且还会不时成立一些研究紧急事务的特殊委员会。英国下院有五个常设委员会、数个专门委员会。这些委员会较之美国相对应的机构重要性要低一些，这是因为英国体制中存在权力的融合，议会不能批评或反对内阁提出的法案，它通常只做一些修订工作。美国国会在权力分立的框架下运行，这里才是委员会制度高度发达的地方。众议院有 27 个常设委员会——参议院有 21 个——它们还常常创立新的委员会。在一些著名的委员会，如众议院筹款委员会和武装力量委员会中任职，对自己未来的政治生涯非常有利，因为可以得到广泛的媒体关注。

美国的国会委员会在每次开会期间要审议数以千计的提案，然后挑选出少数值得认真研究与考虑的。政府的提案自然是重要的；“个人提案”或许

会很快就被剔除出去。另外，立法机关规模太大，提案不可能由所有成员起草，为了在精确表述和覆盖范围这两方面达成一致，提案必须交给一个小规模的立法团体。于是出现下述现象并不奇怪：大量的立法工作不是在参议院或众议院的大厅里进行，而是在委员会的房间里完成的。

在美国，每个委员会还有几个专门委员会：两院总共有 250 个专门委员会。20 世纪 70 年代的改革中，通过建立附属委员会，委员会主席的权力被削弱。委员会主席的权力削弱后，其附属委员会及其主席的权力又过于分散，使国会变得虚弱。对一个问题的解决导致了新的问题的出现，这是许多政治改革的共同经历。



“政治分肥”的政治

各处的立法机关成员为了确保再次当选都要关注自己的选区。为自己的选区争取更多的改善和资金，这种现象被称为“政治分肥①”(pork-barrel)，就像种植园主把一桶腌制的猪肉恩赐给他们的奴隶一样。现代“政治分肥”的内容包括高速公路、桥梁、水利设施、武器订单以及农业补贴等。美国的“政治分肥”在程度上或许仅次于日本，后者的立法者因给自己的选区争取大量的（有时是不必要的）政治项目而著名，这在一定意义上使当地农民不能适应市场的竞争。

立法者之间相互支持各自的“分肥”项目，为的是取得别人对自己项目的支持，这一过程被称为“相互捧场②”(log rolling)：“你帮我，我帮你。”共和党在赢得国会控制权之前一直指责民主党在从事“政治分肥”。为再次当选，立法者竭尽所能，这通常都意味着“分肥”项目。如果美国和日本试图削减这些项目，就会切断当选者与其选区之间的紧密联系。这种联系是民主的代价。如何能指望国会议员远离并毫不关心自己的选区呢？

如果政治家们不能很好地利用这些项目，许多重要的法律便无法获得通

---

① 政治分肥：旨在使议员选区受益的政府项目。

② 相互捧场：为使政治分肥性质的项目得以通过，议员们相互提供支持。

过。2004年预算中包括了6 000多个“分肥”项目，这样白宫的预算就能够很容易获得通过。即便共和党也不能例外。不要受第1章讨论的影响，不必对这些“分肥”项目感到愤怒，要去分析它们为什么存在？它们的功能是什么？这样你会发现这一现象已经深深地扎根于美国的制度。

20世纪70年代的改革也取消了两大政党任命参议院和众议院资深领袖的权力。委员会的职位一般是根据资历来分配的。现在，在国会会期开始时，其成员通过秘密投票的方式选举委员会主席，从而有效地打破了资历体系。政党委员会在选派委员会成员时通常考虑的是其成员的兴趣和专长。在国会，这种特殊性就是博弈的代名词。大的委员会，如参议院外交事务委员会，拥有十多个附属委员会。现在的国会大厦比过去更开放、更民主，但这并没有加强它与行政部门对抗的权力。

美国国会的常设委员会处于一种平衡状态，以使它们在委员会的专门领域里能够同时最大限度地代表政党和州或地区的利益。内布拉斯加州议员通常是农业委员会的成员，而纽约州议员通常是教育和劳动委员会的成员。每个常设委员会都具有两党性，由民主党与共和党按各自占国会的比例组成。

关于立法程序的近距离观察

在理论上，立法机关的主要目的是制定法律，但在实际的政治生活中，不同的政治体系差别很大，并且总体上是处于衰落之中的。在理想状态中，立法机关应该审查法律，提出制度性的修正案，批准条约，控制税收余额，监督政府行为。不过在权威体制中，立法者通常只是执政者的“橡皮图章”。

立法 虽然立法机关“通过”法律，但极少能“创制”法律——这就是为什么我们会在“规则创制功能”上打上引号。正如我们提到的，许多法案都来自政府部门和机构，引起内阁官员的注意，再送达立法机关，后者也许会做出修改。在议会体制下，特别是一党占据议会多数时，内阁能得到它所要的一切。政党纪律确保其党员自动按其领袖所要求的方式去投票。在这样的立法机关里，投票根据政党阵线具有高度的可预测性；一些观察家认为，这样的议会已变成行政部门的橡皮图章。在美国国会中，政党纪律非常松散，有些议员有时会不遵从本党的决议。但即便如此，请注意立法机关的日

程有多少是被白宫送来的项目决定的：经济政策改革，向海外派兵，扩大或缩减国内项目以及为教育设定标准。即使是预算权——立法机关最重要的原初性权力——现在也成为对白宫预算办公室所提预算的年度反映。正因为如此，“制定法律”不是立法机关唯一的、也不可能是最重要的事。

选民服务 议员们花费大量时间来帮助选民。大部分议员有专门的办公室来答复来信，确保人们得到政府的回应，一定要显示出议员确实在关注这些问题。通常情况下，“立法者”们忙的是选民服务[①]，对制定法律很少关注。事实上，当选的议员已将自己部分变成国会中的“监察专员[②]”，即代表有怨言的民众与政府进行交涉的专家（标准的抱怨是：“我们的利益在哪里?”)。这有什么不对吗？对于议员而言，这种角色不是完全合法或有必要的吗？答案是肯定的，但同时也有一些东西失去了：人民的代表应该是关注整个国家的整体利益。一个介人选区事务的议员没有时间或兴趣来处理更重要的问题，以致越来越多的法案创制权转移到了行政部门。民主因此而被削弱。

选民服务是议员谋求连任的一个重要途径。在职者处在施惠的位置上。他们频繁地造访选区，听取地方性问题并且安排政府援助，这是其在野的对手无法做到的。于是在不同制度下，如美国和日本，议员都可以保持自己的权力。

对政府的监督与批评 现代立法机关一个更重要的潜在角色是对行政机构保持严厉的批评态度。即使它们不创制任何法律，也可以通过监督政府，如审查其是否维护国家利益、是否廉洁、是否有效率等，来保持强有力的权力。

实际生活中，每一届美国政府都必须修订自己的政策，因为国会会提出很多难以回答，有时甚至是令人窘迫的问题，虽然在这些问题上它们几乎没有通过任何法案。

在英国，质询时间[③]允许议员“盘问”首相，这有时会导致毁灭性的后果。即使内阁知道自己几乎可以完全免于不信任投票——因为它是下院里最大的政党——其成员在回答这些问题时也必须十分小心。不妥当的、没有说服力的回答或撒谎都会对下一次选举造成伤害。

美国国会中的两党议员都在批评小布什政府没有提前预料到恐怖袭击，错认为伊拉克拥有大规模杀伤性武器，让美国军队陷在伊拉克。教育改革和

---

① 选民服务：议员们关注于本选区公众的意见和建议。

② 监察专员：瑞典的督察官员，由议会雇用的律师，目的是纠正政府的错误。

③ 质询时间：允许反对党议员对内阁提出质询的时间。

参议员接受贩毒集团资助同样遭致国会的批评。小布什政府不得不因为国会的批评而在政策方面有所调整。确保政府按其应当的方式来执政，这是议会能做的最好的事情。

教育 立法机关还可以在政府事务方面具有教育和指导民众的功能。它使民众高度关注某些问题。在20世纪60年代中期，参议员富布赖特（J. William Fulbright，来自阿肯色州的民主党人，参议院对外关系委员会主席）通过让电视转播其委员会的听证会而使更多的美国人了解了越南战争。所有的民主国家都对议会辩论给予大量报道，现在更是在电视上予以直播。

代表 立法机关最为基本的功能是代表人民。尽管议员比其所代表的人民更具精英色彩，大多数民主政体里的议员认为必须关注所有选民的利益，这有助于他们再次当选。即使是在美国南部，考虑到黑人拥有相当数量的选票，议员们一般会非常小心地避免触怒他们。民众需要“被代表”的感觉，当这一感觉不存在时，他们就会敌视政府权力，政府就失去了合法性。“没有代表就没有税收”，原北美殖民地的人们反复强调这句话。在南非，由白人议会通过的种族隔离[①]法律就招致了黑人的广泛反抗。正因为如此，种族隔离制度最终无法存续下去。

怎么做

纵贯研究

一个很好的研究方法是考察一个问题如何随着时间而改变，这就是纵贯研究[②]。例如，如果你掌握了华盛顿的利益集团在数量上的变化，你可以获得关于利益集团研究的可靠的基础资料。你还可以清查多年来电话本上有着“国家”和“协会”名称的集团数量。然后你可以列出这些数字，如下所示：

2001	1 827
2002	1 779
1999	1 654
1998	1 628

① 种族隔离：南非采取的严格的种族分离政策。

② 纵贯研究：对于事物如何随时间而改变的研究。

1997 1 607

1996 1 592

在长时段的研究中，你可以在几个或一个世纪中选取5年、10年的时段。另一种纵贯研究的方式是考察一个或几个利益集团的行为、竞选费用、向国会提出的法案数量或是各州的总统选举。还可以将这些数据绘成图表，这更为直观。

并不是所有的纵贯研究都需要进行量化。有些是无法用数字表达的。比如，关于参议员富布赖特的研究，就可以引用他的演讲和著作，显示出他的立场和观点的变化，以此来考察越战期间外交事务委员会是如何反对这场战争的。

上述是立法机关所扮演的一些角色。注意，制定法律只是其中的一个职能，并且通常还是追随着官僚和行政机关提出的意见。当立法机关试图履行其他职能时，有些就超出了它的能力范围。

立法机关的衰落

在19世纪末，研究者已经注意到，国会并不能以人们所预料的方式运行。和洛克的预期相反，立法机关失去了对行政机关的制约权。绝大多数政治学家都认为这一趋势仍在继续并逐步加强。不过也有些学者坚信洛克的理论，认为议会即便不能创制法律，也必须对行政机关实施必要的制约。

结构性缺陷

在议会体制下，政党纪律很严，议员必须遵循政党的意愿。在欧洲的议会里，我们可以在一次或两次投票中便知道议题的结果：大部分是有利于政府，因为政府（或内阁）掌握大多数席位。在这样的制度下，个人不起什么作用，舆论和大众对议会事务也并无特别的兴奋点。仅仅当联盟破裂或一个政党的成员投向另一个政党（极为罕见）时，事情才会难以预测，变得有意思起来。欧洲的议会确实比美国国会更理性、更有效率，但同样它们的权力也更少、更缺乏趣味性。效率导致了衰落。

美国国会不存在类似问题。在松散的政党纪律下，近乎敌意的权力分散以及与行政部门形成僵局的趋势使它缺乏效率。不过这些缺陷使国会保持了活力和重要性。很少有哪个国家的国会能作为一个整体来对抗行政机关，甚至是推翻总统的否决。美国议员如果反对政党的决定，就会转投其他政党，这很普遍，就像 2001 年杰佛德所做的那样。不管怎么说，即使是在美国，权力也逐渐向行政机关倾斜。总统只有一个声音，而国会则是多个声音。国会被分成许多委员会和附属委员会——其主席都在力图争取传媒的注意力——这会拖延并阻止形成一致的意见。国会期望甚至要求总统的领导，常常在争议和讨论后给予总统所想要的东西。

专业知识的缺乏

议员中很少有技术、军事、经济或社会问题的专家。在 535 名众议员和参议员中，近半数是律师。在欧洲的议会里，律师要少一些，更多的是学校教师、记者和专职的政党工作人员。但是同样很少有技术专家被选进国会，很少有议员具备专业知识来处理诸如智力评估、医疗事务、国际货币流通波动及环境污染等技术性事务。因此，议员必须依赖由行政部门派来的专家。许多立法源于这些专家，他们也常常出席各委员会的听证会。如此产生的法律赋予了这些专家在执行法律时相当大的自由裁量权。

案例研究

国会的超支

国会的超支趋势逐步增强，与议员的处境有关。从理论上说，他们都会寻求预算的平衡；但是一旦涉及具体事务——通常是有关能否再次当选的事务——他们就会乐于过分开支。新建的水坝和高速公路项目、军事硬件设施、农业补贴等都会使其选民直接受益。卫生部开列的处方药清单就清楚地显示出，他们注意到了富有的公民的诉求。个人利益驱动着整个系统，使其逐步走向超支，这或许是所有人都不想看到的。对于个人有利的，并不必然对整体[1]有利，

① 整体：指被作为一个全体来考虑的事情或人群。

在很多时候，国会也试图约束自己。1985年，它试图限制对政府机关下拨经费的权力。最高法院以违宪为由予以否决。在1996年所谓的“单向选举”中（代表着国会权力向行政权力的转移），国会又试图限制白宫的权力，最高法院同样予以否决。这就好比国会自己承认：“我们放弃了。我们过于分散。总统先生，你把国会的责任都拿走了。”令人不解的是，美国国会如同“最后的莫希干人”那样，自己希望把权力拱手让给行政机关。

1994年，共和党在参众两院中都取得多数席位，希望通过推行“开支封顶”来结束赤字局面。这一计划随即遭到各种形式的规避。在世纪之交的“千禧年”之际，税收和预算盈余带来了经济上的繁荣。很快，共和党和民主党都忘记了这一计划。当繁荣结束、2001年税收减少时，预算赤字又开始上升，联邦政府的开销超过以往任何时候。正如在一个人的成长过程中，开支会越来越大一样，国会的开支难道也无法削减吗?

大部分议会几乎没有独立研究机构的支持，它们的信息、数据来自政府或利益集团。只有美国国会——基于权力分立的观念——可以自己收集信息。总审计署、国会研究处、国会预算局等都是国会的分支机构。它们提供独立的评估和信息，以减轻国会对行政机关的依赖。世界上没有其他立法机关具备如此的研究能力，也没有其他立法机关能够应对有利于行政机关的那些庞大信息。

心理上的劣势

任何国家的公民对总统或首相的印象要深于议会。人类也许存在着拥戴单个领袖的心理需要。总统可以拥有超凡的个人魅力，但国会无法做到。在社会化的过程中，美国儿童学会了尊敬总统，却蔑视国会成员。正如第12章所述，即使在议会选举中，选民也更多地受首相候选人个人人格的影响。电视给行政首脑的时间要多于给任何其他政治人物的时间这一现实更加重了这一趋势。人们把总统（或首相）视为慈父般的人物，他冷静地治理国家，而愚蠢的议员只会相互争吵。这导致了一些政治学家所担忧的“总统崇拜”。

缺席问题

如果在开会期间你去参观议会，可能会感到非常失望，议席常常是近乎空荡荡的。大部分时间里，议员并不需要出席会议。他们有许多其他的事情要做：帮助和访问选民，与利益集团商谈，出席委员会会议等。为什么一定要在议院里听演讲呢？这些演讲并不能改变任何人的看法，所有人也都清楚演讲的内容，它们是为大众传媒准备的。

由于大多数时间处于缺席状况，议员实际只需要进行投票，有时甚至连投票都不参加。英国的政党纪律可以保证在重要事项表决中的高投票率。在瑞典，电子系统会在演讲结束后召集所有议员，他们按照政党的意愿按动表决按钮，瞟一眼电子计票屏幕（结果是毫无悬念的），然后就离开。这一过程只需要 5 到 10 分钟。

大多数议会都有假如议员不在场时记录其表决结果的方法。当法国国会进行投票时，在场的议员会走到本党缺席议员的座位上，按照政党的决定将其表决开关拨到“赞成”位置。媒体然后就报道说，某一提案以大约 300 对 200 的票数通过。但这个数字是假的，因为一般只有 30 多名议员参加表决。从理论上说，只要每个政党有 1 名成员出席，法国国会都可以正常运转。

美国的参众两院要求所有成员都参加表决。不过缺席的议员可以和另一个与自己意见相左的缺席者事先约定好都不参加投票。赞成票与反对票相抵消后，议案的通过不会受到影响，该议员仍然可以声称自己投了赞成或反对票。

立法机关缺席问题会带来什么影响？或许表示议员们正忙于其他重要事务，也可以认为仅仅是因为懒惰。总的来说，这表明议员不再将立法视为主要职责。他们通过缺席来承认自己并不重要，至少不像最初设想的那样。有什么办法来解决这个问题吗？唯一的办法就是削弱政党纪律，改变按政党意志投票的方式，这样谁都无法预测投票的结果，激动人心的演说和紧张的气氛就会回到议会辩论中，议员们就会有兴趣和动力出席讨论。这样一来，法案的通过过程就会更加混乱、难以预测。

缺乏轮换

在民主国家的议会中，议员很容易成为职业的、终身的议员。一旦当选，通常都会再次选上，直到自己不愿意再干为止。这意味着议会里很难有

新鲜血液的补充，也难有新的观念和主张。议员的平均年龄一般在50多岁。在美国众议院的竞选中，90%的议员都能再次当选。任职可以带来很多好处：选区的不规则划分、知名度、给选民的恩惠、媒体的报道、政治行动委员会及利益集团提供的大量竞选资金。只要议员不被卷入丑闻，他们不会失去既得的利益。由于挑战者所受的阻碍太多，所以许多在职议员通常是在没有对手的情况下赢得选举。对那些竞争者来说，挑战仅仅是一种象征。为什么要浪费时间和金钱来参加一场毫无意义的竞争呢?

如果选出的代表除非去世或退休，否则就不会被取代，这对民主制来说意味着什么？它失去了创新和对公众意见作出反应的能力，变得十分乏味。开国元勋们的精心设计使众议院任期很短，仅仅两年时间，为的是让公众意见能自由地涌进议院。亚历山大·汉密尔顿如此描述过众议院频繁的选举："在这里，先生们，人民在统治。他们通过其最接近的代表来行动。"他也许很难相信，轮换频率参议院反而更高些，后者却是被设计用来与大众意见相平衡的。所有这些，都使得对议员任期的限制变得突出起来。不过倡议者很多，落实者很少。一旦拥有权力，他们就觉得只有自己能够服务大众。

议会体制也存在类似的问题。很少有议员通过选举被取代，大多数人将其在议会的成员资格视为一种职业。如果实行比例代表制（已在第13章讨论过），资历越深的人在选举名单中的地位就越高，也更容易确保再次当选。年轻的新人可能处于政党名单的底层，很少有获胜的机会。不过比例代表制确实有利于新的小政党进入国会，从而带来新面孔和新观念。20世纪80年代，绿党（生态保护类政党）进入好几个欧洲国家的议会，这使得大的政党开始注意起环保问题。

议会的两难困境

俄罗斯的情况显示了议会的两难困境。20世纪90年代，叶利钦总统和国家杜马①总是陷入僵局。为了办事，权力必须集中于强有力的行政机关。为了民主，权力又必须分散，在立法机关和行政机关之间进行分割。俄罗斯迫切需要大的变革——比如整个经济需要重组——但是由共产党人和民族主义者支配的国家杜马反对叶利钦，谴责和阻挠改革。普京通过建立自己的政

① 国家杜马：俄罗斯议会中的下院，重要性高于上院。

党来解决这一难题，它控制了国家杜马 2/3 的席位。普京战胜了国会，但是俄罗斯已不再民主。

即便是在美国，只有当国会被与总统不同的政党支配时，“政府的分立”才可以成立。洛克是正确的，议会制是民主的基石。但是从全世界范围来看，议会的功能受到限制，权力正逐步流向行政部门。

关键术语

封建主义　国会　瑞典国会　国民会议　绝对主义　总统制　总统　议会制　首相　联盟　内阁　政府　行政机关　权力分立　权力融合　议员　反对派　后座议员　信任投票　政党领袖　国会山　部长　墨守成规　国民会议　德国下院　两院制　一院制　德国上院　贵族院　终身贵族　政治分肥　相互捧场　选民服务　监察专员　质询时间　种族隔离　纵贯研究　整体　国家杜马

关键网址

美国众议院

www. house. gov/

美国参议院

www. senate. gov/

立法行为

thomas. loc. gov/home/thomas2. html

英国下院

www. parliament. uk/commons/cminfo. htm

德国国会

www. bundestag. de/

世界范围内的立法机关

www. soc. umn. edu/～sssmith/Parliaments. html

www. agora. stm. it/elections/parlemen. htm

参考文献

Baldwin, Nicholas D. J., and Donald Shell, eds. *Second Chambers*. Portland, OR: Frank Cass, 2001.

Copeland, Gary W., and Samuel C. Patterson, eds. *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1994.

Davidson, Roger H., and Walter J. Oleszek. *Congress and Its Members*, 9th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2003.

Deering, Christopher J., and Steven S. Smith. *Committees in Congress*, 3rd ed. Washington, D.C.: CQ Press, 1997.

Dodd, Lawrence C., and Bruce I. Oppenheimer, eds. *Congress Reconsidered*, 7th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2001.

Hayes, Michael T., and Lou Frey, Jr., eds. *Inside the House: Former Members Reveal How Congress Really Works*. Lanham, MD: University Press of America, 2001.

King, Anthony. *Running Scared: Why America's Politicians Campaign Too Much and Govern Too Little*. New York: Free Press, 1997.

Laver, Michael and Norman Schofield. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York: Oxford University Press, 1990.

Lijphart, Arend, ed. *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press, 1992.

Mayhew, David R. *Congress: The Electoral Connection*, 2nd ed. New Haven, CT: Yale University Press, 2004.

Suleiman, Ezra N., ed. *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*. New York: Holmes & Meier, 1986.

Wolfensberger, Donald R. *Congress and the People: Deliberative Democracy on Trial*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000.

第 15 章



行政机关

思考题

- 罢免美国总统很困难吗?
- 总统和首相的主要区别在哪里?
- 首相变得越来越像总统了吗?
- 哪些案例支持美国的总统任期改为一届、六年? 哪些案例反对?
- 美国总统的权力是否过大?
- 总统制有哪些不同的模式? 现在流行的模式是什么?
- 解释巴伯关于"总统特征"的分类。
- 解释拉斯维尔关于政治权力的心理学分析。
- 内阁开始变得更为重要了吗?

行政机关的历史要比立法机关长得多。在人类文明之初，部落首领、国王和皇帝就已经出现，在大多数时间里并没有立法机关来困扰他们。议会是一个相对较新的发明。即使是在今天，强有力的行政机关也多少比派系林立、争吵不休的议会更能让公众接受。在民众心中，行政机关较之立法机关有着根深蒂固的心理优势。

"政府"一词在很多地方就意味着行政部门。在欧洲，"政府"等同于"内阁"。"布莱尔政府"就是布莱尔内阁加上一些辅助性机构的总和。在美国（其他任何地方都不这样），这被称为"政府"。美国人所说的"政府"意味着所有官僚机构和从业人员，这在欧洲被称为"国家"（state）①。

总统和首相

正如第14章所述，在议会制中，国家立法机关间接选举其成员中的一个为行政首脑，这就是首相。议会承担着选举和立法的职能。议会还可通过不信任投票来推翻首相和内阁，虽然这种情况很少发生。首相对议会负责。如果他（或她）代表一个占有多数席位的政党，他（或她）的地位就很稳固，可以迅速通过一项法案而不会遭致太多反对。英国首相在下院中拥有纪律性很强的多数派支持，他（或她）所掌握的权力会让美国总统感到艳羡。

如果没有政党能占多数，政府就将由政党联盟组成，每个政党按席位多少拥有部长的位置。有时，联盟内部会在政策上发生争吵，并以分裂相威胁，这削弱了首相的权力，因为他（或她）知道，任何重大政策的变更都会导致新的争吵。并不能绝对地说，首相要弱于总统，这取决于首相在议会中是否有稳定的多数派支持。

总统制避免了这一问题，其强有力的总统并不依赖于议会或向议会负责，而是通过直接选举产生且有确定任期。国会可能不喜欢总统的政策，也可以否决总统的提案，但它不能投票罢免总统。总统和国会是并列的，有时也会怒目相向，但彼此都知道无法除掉对方。有时总统的权力被认为要强于首相，就能够在一个固定任期内主持行政机关这一点来说，确实如此。但是没有立法机关，他们无法通过重要的法律和预算。这种"民主的僵局"

---

① 国家（state）：在欧洲指政治系统中的所有分支，在美国则被称为"政府"。

(deadlock of democracy)[1] ——美国政治体制的符咒——与国会的墨守成规是并行的。这两种政治体制都反对立法机构和行政机构之间的合作，假如实现合作，就有可能出现独裁政治。

英国的组阁

英国是议会制的典范，从中我们仍然可以发现这一制度的历史源头。国王（现在是女王伊丽莎白二世）通过邀请下院里最大政党的领袖出任首相并进行组阁，来创建一个新政府（在欧洲意义上）。然后，首相任命 24 位大臣[2]和为数众多的其他官员。他们都是议员，并与首相同属一个政党。在理论上，首相只是“平等个人中的第一个”，领导内阁走向一致。但是首相更像一个老板，他可以随时解除内阁成员的职务。那些反对政府政策的意见不会公开化，他们必须辞职并回到议会。在布莱尔内阁中，首相作出重大决策前，只与数量很少的亲密顾问进行协商，这与美国的运作情况开始类似起来。

德国的“建设性不信任”

德国总理（chancellor）的权力比英国首相更大。总理当然也是下院多数党的领袖，一旦就职，就只有当下院整体解散内阁时才会被免职。这被称为“建设性不信任”（constructive no confidence)，它对德国政府的稳定性有极大帮助。解散内阁比仅仅罢免总理要困难得多。“建设性不信任”仅仅在 1982 年成功过一次，当时较小的自由民主党从社会民主党领导的联盟投向基督教民主联盟，从而导致了内阁的解体。在这一体制下，总理要比其他国家的政府首脑强大得多，这从意大利与德国内阁的任职时间就可以看出(几个月对几年)。

法国的“共处”

法国的戴高乐总统（1958—1969）设计了一种古怪的制度，它同时拥有

① 民主的僵局（deadlock of democracy)：指在总统制国家中，行政和立法机构相互之间的否决。
② 大臣：政府部门的首长，相当于美国的部长。

一个实权总统和实权总理。总统由选民每七年直接选举产生（现在减至五年），国会则五年一选。如果两人同属一个政党，那就什么问题也没有。总统任命一个自己中意的总理（premier）① 作为他和国会之间的桥梁。但1986年和1993年，社会党总统密特朗在任期还剩两年的时候不得不面对一个由保守党占主导的议会。宪法对此没有明确的规定。密特朗通过任命戴高乐主义者为总理来解决这一问题，并取消了社会党的一些议案，只为自己保留了外交决策权。法国人将这种安排称为"共处"（cohabitation），意指同居在一起但并没有事实上的婚姻。1997年，类似的情况再次发生：戴高乐主义者希拉克总统提前举行议会大选，在大选中失败，不得不面对社会党人主导的国民议会。还是"共处"解决了问题，希拉克任命社会党领袖若斯潘为总理。法国人已经接受了这种体制，解决了美国长期存在的"僵局"难题。1993年，俄罗斯宪法引进了法国的体制，既有总统又有总理，这也带来了行政—立法僵局；不过普京总统执政时，由于控制了国家杜马中2/3的席位，这个问题也就不存在了。

案例研究

以色列直接选举总理

1996年，以色列通过新的法律，分别并直接选举议会和总理，这在世界上还是第一次。每一位以色列选民都有两张选票，一张选出议会中的多数党，一张选出总理。通常，总理是由议会间接选举产生，最大政党的领袖成为总理；而总统制下，总统由选民直接选举产生。以色列把二者混合起来，不过效果并不明显。议会（Knesset）② 同样可以通过提出不信任案来罢免总理，内阁联盟仍像以前那样并不稳固。

更糟糕的是，以色列的选民在一系列政治家中选出总理，在一系列小党中选出执政党，使议会更加分散和混乱。在经历两次不成功的组阁后，议会终于在2001年走向解体。这一情况表明，把议会制和总统制嫁接在一起的尝试并不成功。如果想要保持稳定，还是总统制好一些。

---

① 总理（premier）：法国和意大利的总理。

② 议会（Knesset）：以色列拥有120名成员的单一制国会。

首相的“总统化”

议会制有将自己“总统化”的趋势。在稳定的多数派支持下，首相已经开始像总统那样运作，仅仅对议会负有并不明确的责任。他们知道自己不会被一次不信任投票所罢免，唯一担心的是下一次选举，这正和总统一样。这在英国和德国都非常明显。

慢慢地，议会制国家的选举也越来越像总统制国家的选举。在技术层面上，议会选举中并不存在明确的“总理候选人”。选民选的是政党和议员，而不是总理。但是所有人都知道下任总理将由最大党的领袖担任，所以他们实际是在间接选举总理。由于这些原因，所有西欧国家的选举都是以政党首领作为海报和电视转播的中心，仿佛他们是在竞选总统。与美国大选一样，领袖个人魅力超越于政策、政党或意识形态之上。

行政任期

总统有固定的任期，从美国、巴西、俄罗斯的四年（他们可以连任）到墨西哥的一届六年。法国对于总统连任的次数没有限制。当总统长期占据这一职务时，即使是依靠“选举”，他们也会走向腐败和专制，就像印度尼西亚的苏哈托当了 32 年总统那样。他放任朋友和家人大肆劫掠印尼的财产，在 1997 年不得不下台。

案例研究

权威主义重返俄罗斯

普京总统巩固了权威主义的权力。俄罗斯新宪法引进了法国的半总统制，给予总统很大的权限。普京则在这一基础上谋求了更多的权力。作为原苏联克格勃（KGB）[①] 的首脑，他重新改组了联邦安全委员会。叶利钦使其从幕后走到前台，任命他为 17 个月内的第 5 位总理。有些人认为普京也会

---

① 克格勃（KGB）：原苏联的国家安全委员会，权力极大的警察和安全机关。

是一位短命的总理，但他拥有警察资源，他知道大家的底细——不仅保持住职位，而且扩大了自己的权力。当俄罗斯处于持续衰败过程时，1999年，叶利钦把权力移交给普京。他在2000年大选中轻松获胜，2004年又再次当选。他建立起自己的统一俄罗斯党，使其控制了国家杜马。

在一片低迷和观望的气氛中，普京很快变得备受公众支持。俄罗斯需要有一个强有力的领袖，他的出现恰逢其时。他与车臣分裂主义者展开战争，严厉打击腐败行为、不合作的地区领导人和那些从私有化行为中获得暴利的人，加强对媒体的控制。普京称之为“控制下的民主”，使用传统的克格勃式手段，对国家杜马毫不在意。他通过严厉的政令来进行统治，那些批评他的人被迫闭上嘴巴。不过在俄罗斯，很少有人关注这些对民主的侵蚀，只要生活变得越来越好。普京的统治起初被称为“准权威主义”，不过这个“准”字越来越不明显了。

在议会制中，对于首相是否可以终身任职并没有限制，只要他的政党赢得大选就可以。当选举的胜利越来越依赖政党领袖的个人魅力时，他们就更像总统候选人了。1987年，撒切尔夫人第三次当选。只是到了1990年，当逐年积压的政治问题开始暴露出来，她才不得不结束自己总共11年半的首相生涯。克雷蒂安（Jean Chretien）担任加拿大总理达10年之久。2003年，他把权力移交给自由党追随者保罗·马丁（Paul Martin），后者立即举行新的大选，并使自由党获胜。只要愿意，大部分首相、总理都可以解散议会①，只要他们相信这样做有利于大选，就会如此行事。良好的经济状况、阳光明媚的天气、较高的支持率都可以促使总理们提前一到两年举行大选。这样的权力会让美国总统们感到非常羡慕。

从另一方面来看，如果失去议会多数党的支持，英国首相立即就会被解职。1979年，当工党首相詹姆斯·卡拉汉（James Callaghan）失去了苏格兰民族主义党11位下院议员的支持时，也就失去了下院多数党的地位，并被托利党②领袖撒切尔夫人所取代。一些意大利的总理仅仅因为其政党联盟出现分歧就不得不辞职下台。日本首相作为自民党中各个派系的首脑，平均任期还不到两年半，有的甚至只有几个月。从理论上说，首相、总理可以担

① 解散议会：意即重新举行议会选举。

② 托利党：英国保守党的别称。

任很长时期；在实践中，他们的任期取决于政治情境的变化，如选举、联盟的破裂以及是否陷入丑闻。在议会体制下，首相和总理来也匆匆、去也匆匆，这是美国总统所不喜欢的。总统至少拥有固定的任期，其上与下都已形成定例。

美国总统有可能面临弹劾①，但是这是一个漫长和不确定的过程，历史上只发生过三次。1868 年，约翰逊（Andrew Johnson）总统受到众议院的弹劾，但是为参议院所否决。尼克松总统即将受到弹劾，不过他选择了辞职。克林顿总统也受到弹劾，也是没有通过。当行政首脑面临此类问题时，议会体制比美国的总统制有更大好处。一次议会的不信任投票就可以把首相赶下台。这就解释了为什么议会制国家虽然也是丑闻不断，但不会如“水门事件”那样造成严重的后果，因为罢免行政首脑要容易得多。

行政机关的角色

理查德·诺伊施塔特（Richard E. Neustadt）写道：“总统就是‘许多人’，或者一个戴有许多‘帽子’的人，扮演着多种角色。”大多数行政首脑也都戴着不止一顶“帽子”，只不过美国总统最为强有力而已。他由独立于议会的选举产生，是人民直接选择的结果（2000 年大选也许不是这样）。他是国家元首、政府首脑，甚至是最强有力的立法者。没有哪个总统因不适当的管理而受到指责。正如杜鲁门在桌子上写的那样：“问题到此为止。”自 1789 年以来，美国总统的权力逐渐膨胀起来，与其他国家的行政首脑一样。

国家元首

总统是国家可见的象征，必须履行众多礼仪性职能，这在其他国家由君主和虚位总统来承担：接待和会见来访的外国领导人，招待外交使团，在国际上代表本国以及向国会汇报国家事务等。

---

① 弹劾：由国会提出的要求总统下台的议案。

政府首脑

政府的首脑——总统、首相或总理——都负责作出和执行政治决定。他们在国家层面上监督官僚机器的运作，这是一项很艰难的工作。美国总统负责管理政府的15个主要部门、100多个行政机构、500个行政办公室以及拥有280万雇员的600多个分支机构。联邦政府雇员占总就业人口的1/50（华盛顿时代这个比例仅为1/2 000）。创立于1939年的总统行政办公室现在雇用了大约1 700名全职人员，以实现对官僚机构的日常监管。

案例研究

限制总统的宣战权

美国宪法特别强调——最高法院也予以确认，总统拥有领导武装力量进行战争的权力。长期以来，国会一直试图限制这一权力，但从未成功过。国会担心，总统作为武装力量最高统帅会在不适当的情况下作出战争的决定。在20世纪30年代末，国会通过了一系列中立法案，力图使美国摆脱即将到来的战争，但是罗斯福总统成功地规避了它们。

1973年，越战处于最激烈的时期，国会通过《战争权力法》（虽然尼克松总统予以否决），把总统在海外用兵的时间限制在90天之内，除非国会同意延长。这一法律并不能阻止里根总统向黎巴嫩、加纳和中非派兵，老布什总统向巴拿马、波斯湾和索马里派兵，克林顿总统向海地、科索沃派兵，小布什总统向阿富汗、伊拉克派兵。总统认为，就效率而言，“我并不需要正式的宣战”。这似乎表明，没有法律能够限制总统作出战争的决定，《战争权力法》基本是一纸空文。

政党领袖

和英国、法国及德国的政府首脑一样，美国总统也是政党的领袖。他们同样要对政党负责，并花费大量时间和精力来处理政党事务。他们确认或支

持本党的候选人，规范政党的立法提案。不过由于缺乏集中和纪律，美国总统并不是一个强有力的政党领袖。

武装部队总司令

事实上，所有的政府首脑都是本国武装力量的指挥官。在新成立的民主国家，总统或总理可能利用军队来进行不当行为，如镇压政治反对派或阻止他们获得政治权力。大多数国家，至少在纸面上，都承认所有的命令必须拥有宪法和法律程序。总统制国家通常更容易走向战争。美国和俄罗斯的总统都是在议会并不支持的情况下动用武装力量，也没人能阻止他们。在政治系统中，领导武装力量的权力是最为危险的权力之一。

外交首脑

同样，总统和总理也无须议会批准即可处理大量的外交事务。他们可以给予外国政府以外交承认，进行商业谈判，达成等同于条约的“行政协定”(executive agreements)。不过那些重要的国际协定——条约，则必须得到立法机关的批准。在美国，要获得参议院2/3以上的同意。最高法院还会认可总统的外交特许权，国会一般也不会反对。

职位分配者

自从一个世纪前美国文官体系引入考绩体制以来，个人恩赐权力的方式已大大削弱。不过，所有的联邦法官和司法官员、高级外交官、联邦各部、局、处、室的高级管理人员仍然由总统来任命。一个新总统总共会有3 000个工作岗位来进行分配。在国会里，总统用以强化政党纪律的一个重要方式就是个人恩惠式的任命。总统会这样说：“如果你支持我的项目，我就提名你为联邦政府官员。”政治考虑是任职的重要因素。

主要的立法者

政府首脑不仅仅负责执行国会通过的法律，在立法过程中也起着重要作

用。在华盛顿，国情咨文和联邦预算显示出，总统会得到他想要的全部政策、项目和法律。更进一步，大部分议会都会赋予行政首脑以解释和执行法律时的自由裁量权。

行政领导

在一任又一任的总统延续中，美国逐渐形成了两种明显的领导模式。卡特总统（1977—1981）是一位事必躬亲、注重细节的领导，力图监控所有的行政部门的运作。他的智识和精力都很充沛，工作时间很长，也能够记住大量的数据。包括管理顾问在内的许多人对他提出批评，认为这种领导方式是不对的，事无巨细的作风只会让行政首脑分散精力并使自己筋疲力尽。

里根总统（1981—1989）则是一位比较超脱的领导，他很少直接监控，更愿意将管理任务委托给自己信任的下属。他坚持每天下午小睡片刻，从不耽误休假。批评者认为，在出现严重后果之前，里根对重大事情根本就撒手不管。伊朗门事件就充分显示出只给下属抽象的指导性意见而任其行事的后果。当国家安全委员会将军火非法卖给伊朗，并将所得非法转给尼加拉瓜反政府武装时，它认为自己的所作所为是符合总统意愿的。

关键概念

帝王式的总统?

“将所有立法、司法、行政权力都集中在同一个人手中，”詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》第47页写道，“必定会带来独裁统治”。约翰·亚当斯宣称，制约与平衡就如同“让一个小偷去抓另一个小偷”。不过近年来，许多政治学家担心，当代的总统拥有了太多的权力。

国会和总统之间已经无法实现平衡（或许这种平衡从来就没有实现过）。塞缪尔·亨廷顿指出，1882年到1909年，国会负责创制的法律占55%；1910年到1932年，比例降到46%；1933年到1940年，国会负责创制的重要法律仅占8%。他认为，“很明显，立法职能已经转移到行政部门”。

当越战结束而“水门事件”被炒得沸沸扬扬的时候，历史学家阿瑟·施莱辛格（Arthur Schlesinger, Jr.）在他的《帝王式总统》一书中表达了这

一担忧。约翰逊总统在未经国会宣战的情况下将国家带进战争。尼克松总统又将战争扩大到老挝和柬埔寨，依然没有经过国会的宣战。尼克松还“扣押”了由国会决定的拨款；他拒绝将资金用于某些项目，这实际上是在行使否决权。总统超越了宪法的边界了吗？我们正在走向一个帝王式的总统制、重蹈古罗马的覆辙，由共和走向独裁吗？

国会也试图重建自己的权威。它在1973年通过了《战争权力法》，并在次年准备弹劾尼克松总统。这似乎开启了一个新的时代，总统与国会又一次处于平衡状态。但这种状况实际上并没有发生，因为美国需要一个强有力的总统以保证其正常运行。

当吉米·卡特1977年开始任职时，他试图削弱总统的这种帝王化趋势。但是他的努力仅仅导致了一个无效率的白宫的出现。作为一个外来者，卡特忽略了华盛顿的惯例，并很快被本党控制的国会所疏远。他的重要提案在国会被拖延，为修正案所淡化，特别是他那个极为重要的能源提案。到1980年总统大选时，许多美国选民、议员都希望有一个更强有力、更有经验的行政首脑。

国会在20世纪70年代寻求独立权威的努力被证明是短暂的。1981年里根入主白宫后，总统又一次获得了凌驾于国会之上的军事指挥权。1986年，总统国家安全委员会办公室完全绕过国会，非法将武器卖给伊朗，并用所得款项资助尼加拉瓜的反政府武装；在国会中，即便是里根的支持者也被激怒了，他们迫使总统任命的官员在听证会上回答质询。对滥用权力的政府感到失望的国会，再一次试图给行政机关施加监督。到2001年恐怖袭击发生时，国会又一次赋予行政部门更大的权力。难道行政权力的扩张是不可阻挡的吗？

在控制与放任之间，是否存在折中的可能？有人认为艾森豪威尔总统（1953—1961）在不让人察觉的情况下做到了这一点。在表面上他更像里根模式，像打高尔夫球那样来处理国家事务。媒体对此颇有微词。但是普林斯顿大学的政治学家弗雷德·格林斯坦（Fred Greenstein）在仔细研究总统的日程安排后认为，他实际上是一个做出了许多重要而复杂决策的总统，他只是不愿暴露这一点，更喜欢让其他人来接受称赞（有时也会是责备）。格林斯坦将艾森豪威尔的这种风格称为“隐性控制型总统”（hidden-hand presidency）。这一发现与巴伯的观点相左，后者将艾森豪威尔视为被动型的领导。

艾森豪威尔只是静静地使事情根据自己的意愿发展。这愚弄了当时的许

多观察者，不过这是一种很有效的方式。比如在1954年，在面对是否出兵帮助法国在印度支那的战争时，艾森豪威尔将参议院领导人召到白宫。他知道他们会很谨慎，因为美国刚刚才结束不受欢迎的朝鲜战争，参议员们并不赞成美国出兵，而艾森豪威尔采纳了他们的意见。实际上，他根本就不愿意出兵，但他让人们认为是参议员们作出了如此决策。

罗斯福总统（1933—1945）使用的是一种“谨慎的混乱”（deliberate chaos）方式。他成立了无数机构和咨询机关，其中的一些具有交叉的工作目标。总统让它们相互争执，困难的、重要的决策由自己决定，其他事情则任其处理。这同样是一种居于控制与放任之间的折中方式。克林顿借鉴了这一自然又颇具创造性的风格，但在作出政策决定时，他更愿意用近于控制的方式。

经典论述

巴伯关于“总统个性”的分类

你能够预测总统如何处理事务吗？政治学家巴伯（James David Barber）实际上在1969年已经预测出理查德·尼克松处理重大危机的方式。他关注于“总统的个性”，对他们早期的生活进行心理学的考察，尤其看重他们对问题的反应。比如，几乎所有的总统都参加过校园政治（通常是学生会主席），他们组织选举及处理事务的方式与成为总统后非常接近。巴伯认为，个性在大学时代就已经被塑造了。

巴伯关注两个变量：(1) 在多大程度上喜欢政治工作；(2) 他们为此投入了多少精力。第一个变量分成两类，其一是确实喜欢政治工作，喜欢权力及其带来的收益，这是“积极的”（positive），其二是并不特别喜欢政治工作，但被野心驱使去获得权力，这是“消极的”（negative）。第二个变量也可以分成两类，精力充沛的人是“主动的”（active），精力不足的人是“被动的”（passive）。由此我们可以得出一个由四部分组成的、关于总统个性的表格。

	主动	被动
积极	罗斯福、肯尼迪、小布什	塔夫脱、哈丁、里根
消极	约翰逊、尼克松	柯立芝、艾森豪威尔

"主动—积极型"的总统喜欢这一工作，在任期内投入很多精力，他们具有灵活性、幽默感，好学且喜欢职位的变化。"被动—积极型"的总统也喜欢这一工作，但是不能投入很多精力，他们更喜欢向下属分配工作，对人友善并希望赢得别人的好感。"被动—消极型"总统不多见，他们是被推上这一职位的人，并不特别喜欢这一工作，也不能投入很多精力。"主动—消极型"总统是办公室里的"吝啬鬼"，他们有充沛的精力，但是不能以一种放松、愉快的方式来享受权力，工作对于他们而言是沉重的负担，他们常常招致基于个人政治立场的反对，似乎总有很多敌人。约翰逊和尼克松就将自己拖入越来越深的困境之中。

许多人认为四种类型的划分过于简单，人要复杂得多。没有哪一个总统不是主动寻求这一职位的——他们不得不努力工作以赢得它。一个"被动"的人怎么可能爬到如此之高的位置呢？同样，一个不喜欢这一工作的人怎么会去做它呢？巴伯辩解说，人们或许是在外力的驱使下去争取这一职位，之后才发现自己在这一职位上并不快乐。

在"水门事件"发生之前，巴伯就已经预测到尼克松会有越轨行为，并会在犯错之后百般抵赖，使事情变得更加不利于自己。这恰巧是后来尼克松在"水门事件"压力下的所作所为。出于极度的不安全感，在 1972 年几乎肯定可以获胜的情况下，他仍然觉得有必要做些什么以确保选举的胜利。巴伯极力主张，政治学家和新闻媒体应该按照这一模式，深入考察总统候选人长时段的个性特征。

不过这种方法也有一个问题，有多少人有这样的能力及足够的时间来对主要候选人进行公正的分析呢？"个性"分析是一个需要很多技巧的领域，它可以产生多种解释。如果政治学家、记者、心理学家们得出不同的结论，我们应该相信谁呢？谁的洞见是正确的？这些研究只能是一家之词。

无能的总统

总统制具有另一个议会制所没有的问题。如果一位首相在任时变得无能或是痴呆，他（或她）在一夜之间就会被撤换掉。总统制却不知如

何去处理一个身患重病的行政首脑。比如在厄瓜多尔，法律没有规定如何替换总统，其总统患有严重的精神疾病时就无法替换他。美国宪法规定，当总统不能“执行权力和责任”时应由副总统取代，但它从未界定过什么是“无能力”。结果就是，好几位总统在严重虚弱的情况下仍然呆在总统职位上。在法国，密特朗总统在两任任期（14 年）的大部分时间里，都因癌症而面临死亡的危险，但是医生只有在 1996 年他死后才能公布这一点。

威尔逊总统（1913—1921）在 1918 年凡尔赛会议①之前就已患瘫痪性中风，其糟糕的健康状况影响了他在那里进行外交谈判的能力。在巡游美国以试图获得对凡尔赛和约与国际联盟的支持时，他倒下了。自那以后，他的妻子开始管理事务，声称是在转达总统的意愿。当罗斯福总统在 1944 年第四次当选时，他正遭受心脏病和焦虑症的折磨。临死之前，他还参加了 1945 年的雅尔塔会议②。这或许是他向斯大林作出太多让步的原因。肯尼迪总统患有艾迪生氏症，肾上腺功能失调，还患有类固醇病。他服用止痛片和安眠药，这是否在危机时刻影响了他的判断？

白宫的医生为什么不公开这些情况呢？他们在保护总统，部分是由于医患之间的关系使他们有权保密，部分是由于他们的确很喜爱总统，不希望看到他们失去权力。他们的个人动机无可指责，但使一个本应被排斥的患病总统保留权力，这会给国家造成伤害。

1976 年通过的宪法第 25 条修正案试图界定总统的“无能力”，但未能真正解决这一问题。1981 年，里根在一次刺杀事件中严重受伤，他失去了自己半数血液并接受了两个多小时的手术，一场肺部感染和发烧使他在随后的一周里卧床不起。但第 25 条修正案并未被启用，即让老布什副总统接替里根。总统顾问决定不惊动公众。总统患病的信息被严密封锁，即使这并不符合宪法规定及公众的利益要求。

更严重的是，如果总统在任期间神经崩溃或患上脑功能障碍怎么办呢？这在 20 世纪 60 年代可能发生过。理查德·古德温（Richard Goodwin）曾作为总统助理在约翰逊身边工作过，他认为总统在越战的压力下出现了妄想

① 凡尔赛会议：一战后在法国凡尔赛举行的和谈会议。

② 雅尔塔会议：1945 年初罗斯福、丘吉尔和斯大林出席的会议，旨在商讨战后的德国和东欧问题。

症。在私下场合，约翰逊经常大发脾气说："那些肯尼迪的人"在"反对他"。古德温怀疑，约翰逊一直有"妄想症[①]"的征兆，但约翰逊掩盖了这一点并利用其推动力在仕途上向上爬。约翰逊总是自行其是，认为有人阻碍他的话就会进行报复。在椭圆形办公室里，约翰逊在越战——一场他感到恐惧但又不知如何阻止的战争——压力下，经常咬牙切齿地发出诅咒。尼克松总统私人谈话的录音也显示出相似的症状。在同助手谈及1971年"五角大楼文件泄密案"时，他说："我们要起来反对这些敌人，他们是叛徒，无所不用其极。我们也要不择手段，知道吗？"这一案件使他成立了"防止泄密的堵漏机构"，最终导致了"水门事件"，使尼克松政府走向崩溃。妄想症使事情变得更糟。

但你怎样才能分辨，这是一种疾病还是因困难产生的暂时影响，或仅仅是总统通常（如果是专横）的个性呢？谁可以宣布总统的心理失常呢？以前和现在，都无法对一个在办公室变得"有些滑稽"的总统做些什么，你只能耐心等到其任期结束。

怎么做

曲线图

有了计算机，制作彩色的曲线图变得很容易（尽管有时也会把人搞糊涂）。拥有一组数据并不必然意味着能够制成好的曲线图。数据要按类型进行分类。如果是逐步递增的，可以显示出其上升的趋势。如果是上、下交替的，可以显示出一条曲线。之前我们对华盛顿的利益集团的数量进行过纵向分析，现在把时间段限定在1980年到2000年，我们的假设是，它们会随着时间段而递增。

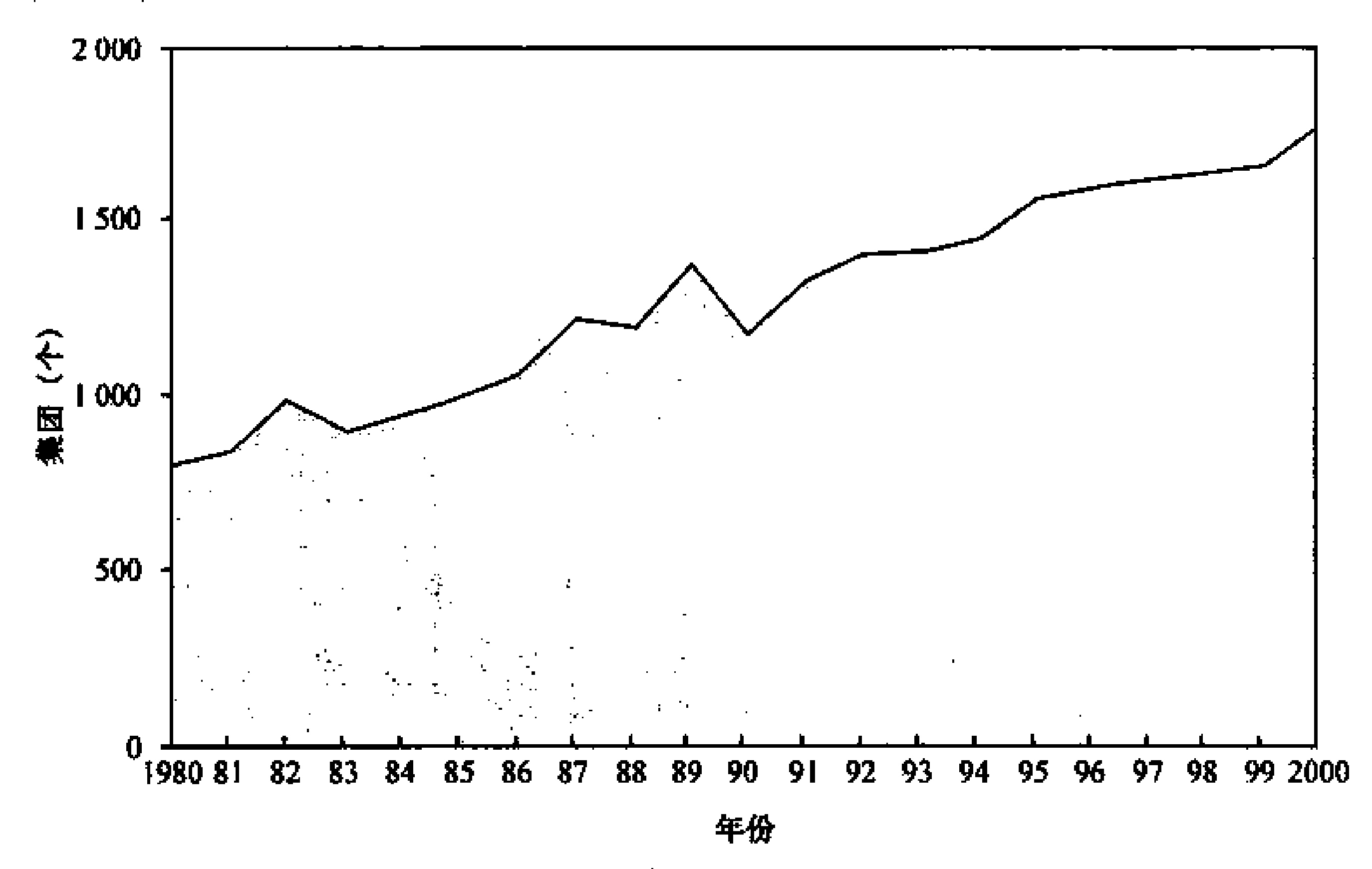
我们既可以用计算机来绘图，也可以用铅笔和尺子来制作曲线图。首先，画出一个"L"型，向上的是Y轴[②]。你可以标出刻度，通常是从0开始递增。可以按100为单位进行划分，也可以是5%或是人均GDP中的5 000美元。米尺可以让刻度划分更精确。

---

① 妄想症：对其他人毫无缘由地怀疑。

② Y轴：图表中的竖轴。

现在对X轴[1]进行划分，从1980年到2000年标上20段。再沿着Y轴向右，把相应的数字放在合适的位置，如2000年对应的是1 827个。然后把这些点连起来，就完成了一个线状图[2]。



如果线条是上升的（通常是上下交替），你就可以证明上述假设，利益集团呈逐步增多趋势。如果线条是下降的，你就必须对假设作出修订。如果线条是弓形的，你也必须改变假设来应对你的发现。

如果你想对两个变量进行比较，可以使用不同颜色的线条，比如蓝色代表阿尔图纳市（Altoona）民主党的得票数，红色代表该市铁路工人的数量，这就可以显示二者之间的相关度（工会成员通常会投民主党的票）。饼状图并不总是有用的，只在显示各个变量所占的比例时才会使用它。

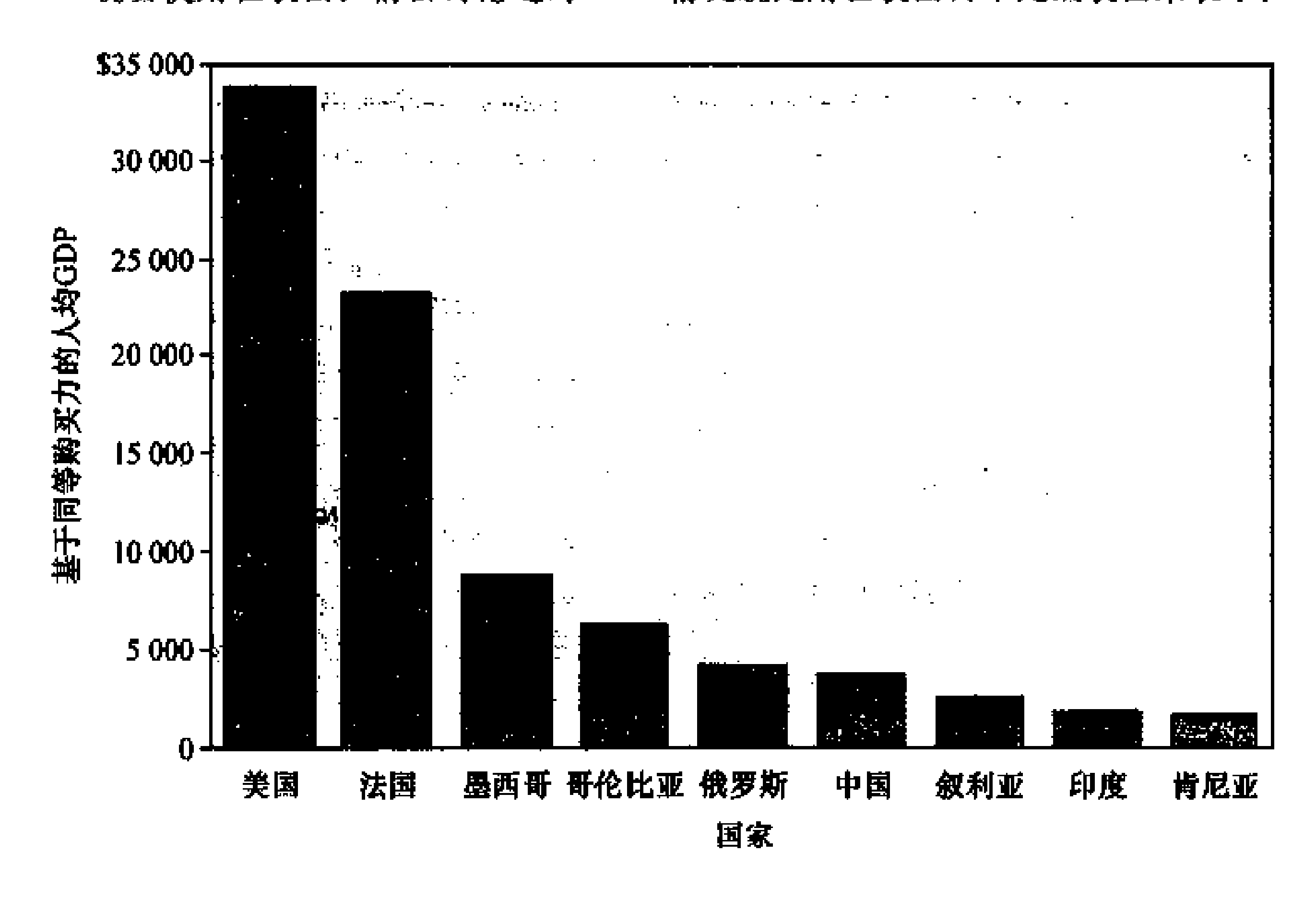
并非所有的曲线图都是线形曲线图。之字形的线形曲线图可以显示出历时性的变化，但是无法进行同时段不同变量的比较。要完成后者的任务，就要使用柱状图[3]。比如，要显示共和党在几次选举中的平均得票率，可以使用线状

① X轴：图表中的横轴。

② 线状图：能够显示数据如何随时间改变而变化的图表。

③ 柱状图：几个相对独立的数据区排列在一起，可以进行比较。

图；要显示不同变量之间的差异，如2004年大选中不同收入阶层的投票情况，就要使用柱状图。前面讨论过的GDP情况就是用柱状图而不是线状图来表示：



内阁

行政首脑有来自内阁的协助。一个阁员领导一个重要的行政部门，美国称之为“department”，而其他国家大多称之为ministry（部）①，前者由“部长”领导而后者则由“大臣”统管。在规模上，内阁由美国的15个部到欧洲的20或20个以上不等。

美国内阁各部的规模扩张很缓慢，并且总是伴随着很多争论，因为必须得到国会的批准和必要的预算。在历史上的大多数时候，美国只有不到10个部。卫生与公共服务部、住房与城市发展部、交通部、能源部、教育部、

① ministry（部）：行政机关中的主要分支机构，相当于美国的department。

退伍军人事务部、住宅福利部都是在20世纪60年代增设的。在西欧，行政首脑可以随意增加、撤销、合并、重新命名内阁中的部，议会也习惯性地将之视为一种行政权力。比如在20世纪80年代，绝大多数西欧政府都增加了环境部。美国的环境保护署则比内阁各部要低一个层次，环保方面的职责也分属该机构和其他几个部门。

内阁的合适规模是多大？这取决于体制的构建方式和公众的期望。美国奉行"小政府"和"让市场作决定"的原则。当这种状况导致失衡现象时——如农场主破产、工人失业及商业萎缩——美国政府就增加了农业部、劳工部和商业部。能源部是在70年代的"能源危机"之后增设的。慢慢地，美国内阁已接近于西欧国家的规模。

谁在内阁中任职?

在英国、德国这样的议会制国家里，大臣（部长）从议会中产生并保留议员身份。他们同时是立法者和行政官员，拥有多年赢得选举和在议会委员会任职的政治经历。比如德国国会中的国防委员会主席，可能就是国防部长的合适人选。在美国、巴西这样的总统制国家里，部长常常并非职业的政治家，而是商人、律师或学者，他们可能拥有该部门的技术和知识背景，但几乎没有人参加过竞选。老布什总统从议会中选择了4名议员，任命他们为部长，克林顿总统任命了3位议员。这使得美国内阁有点像欧洲的内阁，不过这些部长们必须首先在议会辞去议员职务。

由职业政治家或政府之外的人担任内阁成员，哪一种模式更好呢？欧洲内阁中的大臣（部长）拥有大量的政治和相应的知识，他们对议员很了解并过从甚密。大臣（部长）和议员之间不会像敌人一样心怀疑虑。当然，大臣（部长）也会遭到议会的猛烈批评，但这些批评一般来自反对党议员，本党议员是会支持他们的。

在传统的美国模式中，内阁成员来自外部，这可以带来新的思路，但他们也具有政治幼稚性，可能会发表鲁莽的言论，推行不切实际的项目。这些会使他们在国会中遇到麻烦，即使本政党的议员也不一定支持他们。在首都缺乏政治经验，会导致另外的问题。

在美国，内阁的重要性已经越来越低。内阁会议的作用很小，很少举行。没有几个美国人能够说出3个以上部长的名字。为什么内阁受到如此忽

视？部分原因在于，很少有哪个部长是著名的政治人物。他们的工作是程式化的，大多是努力从国会得到更多的资金以投入本部门项目中。部长们是在既定的预算范围内完成既定的项目，正如柯立芝的副总统查理·道斯（Charles G. Dawes）所言，他们是“只管花钱的副总统”。因此，他们不适合接受很多的咨询，主要是执行者而不是政策的制定者。

非阁员顾问的兴起

现代政府的一个基础性问题是，管理事务变化太快，并且通常涉及好几个领域。总统需要能够提供新思路、能对身边发生的事情迅速作出评估的人。于是在华盛顿出现了大量的非内阁成员顾问，他们比正式的内阁成员更重要。这些人组成总统办事机构（the Executive Office of the President，EOP），绝大部分并不需要得到议会的批准，只对总统负责。他们的办公场所，散布在白宫或宾夕法尼亚大街、白宫对面的新行政办公大楼里。总统办事机构的规模正在不断扩大。

这些年来，“白宫办公厅主任”备受关注，这是在宪法和法律中都找不到依据的一个职位。但是办公厅主任已成为总统的“门卫”，甚至是总统的“大脑”。没有人，包括内阁部长，能够不经过他的批准而见到总统，总统的日程安排都是由他决定的，只有他认为必要的信息才会到达总统那里。毫无疑问，办公厅主任是总统最亲近的随员，他知道——或他认为自己知道——总统确切的意愿。

在外交事务方面，“国家安全顾问”处于核心地位。1947年，国会建立了“国家安全委员会”（National Security Council，NSC），由总统、国务卿、国防部长以及少数几个人组成，他们在一起开会协调外交政策。起初国家安全委员会没有什么顾问小组，但不久以后，一个庞大而强有力的顾问小组逐步成长起来，由一个安全顾问负责进行管理。这个顾问小组可以得到所有国务院、国防部和中央情报局的信息与报告，然后制定不同的政策选择以供总统决定。在某些情况下，由于国家安全顾问更接近总统而且便于保密，他们比国务卿和国防部长更重要，比如尼克松总统的国家安全顾问基辛格（Henry Kissinger）就是这样。小布什总统就任命一位聪明的政治学者赖斯（Condoleeza Rice）——同时也是一位黑人女性——为国家安全顾问（2005年又任命她为国务卿）。2004年，赖斯在公众面前经受住了“9·11”恐怖袭击的考验，不过这也是因为总统命令她这么做，否则不会有如此影响。

还有另外一些白宫办公室都比各部的权力大。管理与预算办公室可以决

定各个部的预算以及削减的幅度，它可以对各部下命令。该办公室通常比具体运行某一项目的部门更了解这些项目，还可以提出新的政策，因为它能够掌握政府运作的全貌。控制预算的人就可以控制政策。（英国财政部也是一样，但它是一个正式的部。）克林顿总统设立的国家经济委员会主席比财政部长、商业部长和劳工部长更像是国家经济政策的建构者。大多数总统都有许多政治顾问，帮助他们增加基金、赢得选举。卡尔·罗夫（Karl Rove）因参与小布什总统的所有事务——从起草演讲稿到制定针对伊拉克和恐怖分子的政策——而受到指责，但是谁也无法准确指出他参与的范围，他也不可能受到国会的质询。

这并不是一种事先的设计，而是权力由正式机构向行政首脑个人班子缓慢转移的过程。这是很多政府共有的趋势。英国的布莱尔首相就因忽略内阁而受到批评。出现这一现象的原因是现代政府的复杂性和决策所要求的快速性令行政首脑不得不依靠身边的顾问和助理。他们的权力变得很大，行事更为秘密，也不必向国会负责。

期望过高的危险

在总统制和议会制里，焦点都集中在行政首脑身上。人们希望他们能在低失业率和低通胀的情况下实现经济增长，希望他们能够在低税收的情况下维持高福利。他们要对任何错误负责，但却被要求以放任的方式进行管理，尽可能将事务委托给下属处理。问题越多，压力越大，他们就不得不越多地进行委托。

怎么能达到所有这些要求呢？他们怎么可能同时管理好政府、经济、下属和政策呢？显然做不到，而且更多地是什么都不做。聪明的领导试图营造一种安静、进步、感觉良好的氛围，这使大多数民众感到幸福。里根总统是这方面的高手。管理的具体细节并不重要，它们由顾问及职业文官负责，公众大多并不关心这些。对于总统来说，重要的是再次当选。在这一点上，个人的人格魅力比政策重要，象征比政绩重要。

在全世界范围内，权力一直在向行政机关倾斜，立法机关则逐步衰落。美国国会建立了很好的防卫措施，但它也同样在慢慢后退。一些观察者声称所有的努力都无济于事，许多因素使得这种权力的转移变得不可避免。果真如此，我们怎样才能保护民主呢？民主仍然有一张王牌：选举，许多人认为

这已经足够了。无论是总统还是首相，都不得不面对周期性的选举，这样民主就能维持下去。我们在第 5 章讨论过，“预期反应法则”（the rule of anticipated reactions）将使他们保持一种紧张状态。也许制约与平衡的概念只是 18 世纪的一个伟大理想而不适用于 21 世纪，也许事实是我们不得不生活在行政权的主导之下。

关键术语

国家　僵局　大臣　总理　议会　克格勃　解散议会　托利党　弹劾　凡尔赛会议　雅尔塔会议　妄想症　Y 轴　X 轴　线状图　柱状图　部

关键网址

世界各国的领导人
www.odci.gov/cia/publications/chiefs
美国的总统
www.ipl.org/ref/POTUS/
白宫
www.whitehouse.gov/
美国的内阁
www.whitehouse.gov/goverenment/cabinet-link.html
英国的政府
www.open.gov.uk/
加拿大的总理
pm.gc.ca/
德国的总理
www.bundeskanzler.de/

参考文献

Blondel, Jean, and Ferdinand Müller-Rommel, eds. Cabinets in *Western Europe*, 2nd ed. New York: St. Martin's, 1997.

Burke, John P. *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton*, 2nd ed. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000.

Elgie, Robert, ed. *Semi-Presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press, 1999.

Gilbert, Robert E. *The Mortal Presidency: Illness and Anguish in the White House*. New York: Fordham University Press, 1998.

Greenstein, Fred. *The Presidential Difference: Leadership Style from Roosevelt to Clinton*. New York: Free Press, 2000.

Jones, Charles O. *Passages to the Presidency: From Campaigning to Governing*. Washington, D.C.: Brookings, 1998.

Klein, Joe. *The Natural: The Misunderstood Presidency of Bill Clinton*. New York: Doubleday, 2002.

Kowert, Paul A. *Groupthink or Deadlock: When Do Leaders Learn from Their Advisors?* Albany, NY: SUNY Press, 2002.

Nelson, Michael, ed. *The Evolving Presidency*. Washington, D.C.: CQ Press, 1999.

Neustadt, Richard E. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press, 1991.

Pika, Joseph A., and John Anthony Matese. *The Politics of the Presidency*, 6th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2004.

Posner, Richard A. *An Affair of State: The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

Shapiro, Robert Y., Martha Joynt Kumar, and Lawrence R. Jacobs, eds. *Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century*. New York: ColumbiaUniversity Press, 2000.

第 16 章



行政与官僚

思考题

● 每个大型组织都一定是官僚制吗?

● 大部分美国文官在哪一层级——联邦、州还是地方政府工作?

● 行政机构是如何被企业“俘获”或“殖民化”的?

● 共产主义国家必然是高度的官僚体制吗?

● 马克斯·韦伯是如何概括官僚制的?

● 为什么政府难以控制官僚?

● 什么是吉拉斯的“新阶级理论”?

● 是否禁止吸烟的提案是如何进入美国的政治议程的?

“官僚制[①]”一词带有否定性的含义：缺乏效率，拖延着民众与政府之间的事务。伟大的德国社会学家马克斯·韦伯（Max Weber）提出这一概念，虽然不喜欢它却又没有办法避免它。从本质上说，官僚制是那些由任命的官员执行法律和政策的大组织的统称。在理想状态中，它遵循规则与程序，有一条清晰的管理链（或是权威的等级[②]），把政策应用到特定的情景中。它使政府的运作具备理性、统一、可预测和可监控的特征。没有官僚制，也就没有政府。

另一种关于官僚制的定义是——更准确的说法是“文官系统”——它是永久的政府。直到现在，我们已研究过的政府都可称为“临时性政府”，它由那些不断更替的、选举产生的官员组成。职业文官[③]则终生在一个政府机构里工作，他们或许会听命于民选官员，但更多的是遵从法律并按条文行事。对于那些具体领域，他们比那些新被任命、位于自己之上的官员了解得更多。民选官员与职业文官之间经常产生摩擦。前者试图以大胆、全新的方式来重构官僚体系；文官们则非常清楚这些大胆创意的后果，因此一贯小心谨慎地行事。官僚制一旦建立起来，便拥有一种内在的保守性，改变它是政治家们最为困难的任务之一。

几乎所有的大型组织都具备官僚制特征。在中世纪，欧洲由一系列封建的联盟组成，罗马教廷则拥有复杂、高效的行政管理体制。通过明确的管理链条，权威由教皇自上而下传递到教区牧师。直到文艺复兴时期，世俗的君主们才建立起自己的行政管理机构。在这之前，君主们高度依赖牧师，后者是当时为数不多的能写字、会阅读的人。军队也拥有官僚制结构，奠基于命令链和等级制度之上。在学校、医院、大企业（如埃克森和通用公司）中，官僚制同样非常普遍。现代社会的人们无法逃避官僚制。

美国的联邦官僚机构

在美国，只有不到15%的公务员属于联邦政府。在2 150万公务员中，

① 官僚制：职业的文官系统，负责政府行政机构的正常运转。

② 等级：按管理的层级来分布。

③ 职业文官：非政治任命的、职业的公务员。

有 1 500 万受雇于地方政府，400 万受雇于州政府，不到 300 万人（不包括军队）受雇于联邦政府。记住，绝大多数公共服务机构——学校、警察和消防——是由地方政府提供的。

内阁各部

尽管存在规模和运作范围的差异，美国的 15 个部——雇用 85%到 90%的联邦公务员——有着共同的结构。每个部都由国会拨款[①]成立，由一位经过总统任命（同时经过参议院同意）的部长领导，并按照总统的意愿工作，副部长和部长助理也来自政治性的任命。这与其他大多数国家都不同，在这些国家里，副部长以下的官员都是常任文官。

内阁各部负责法律与行政政策的具体执行。不过这并非简单的执行，因为国会的指令通常是模糊的。法律总是一些抽象的术语，官僚机构必须制定相应的实施细则。对于官僚机构的具体行为，无论是立法者还是行政首脑都做不到全程监控。各部又分成一系列的局，局长是职业文官而非政治任命。比如劳工统计局是劳工部的一个机构，人口调查局是商业部的组成部分。部的日常工作在这里展开，虽然受法律和行政规程的约束，局长还是拥有相当多的自由裁量权。在各州，内阁各部也有分支机构，以确保政策的统一性。

联邦机构

联邦政府还有一些独立机构，和各部一样直接对总统负责。每个机构的负责人都由总统任命并可随时撤换。由于有时需要应付那些特定的游说团体，这些机构执行着单一的、高度复杂的职能，其政治性要强于行政性。如环境保护署（EPA）的成立就是为了应对公众对于环境污染的关注。国家航空航天局（NASA）的成立就是为了在航天方面超过苏联。

独立的监管机构

这些机构负责对那些直接影响公共福利的私人企业进行监管。国会授予

---

① 拨款：立法机关投票通过政府的预算和基金。

它们准立法和准司法的权威。原子能管制委员会（NRC）的职责就是消除那些不安全的核能项目，它的决定具有司法执行效力。现在，这些机构因受那些本该由它们有力监管的企业的公开影响而经常遭到公众批评。许多委员会的负责人是从资助总统竞选的私人企业中产生的。批评者认为，它们更多地关注于保护既得利益而不是保护公众。比如，联邦能源委员会（FPC）就被认为过多地代表了能源企业的利益。为了履行职能，这些委员会需要从企业中雇用有着丰富经验的技术专家。由此，许多大企业就“俘获”（capture）或“殖民化”（colonize）了这些监管机构。

其他国家的官僚机构

与其他国家的官僚机构相比，美国的官僚体系规模要小得多。欧洲和拉美国家有着悠久的中央集权传统，它们的官僚体系和规程都比美国多得多。

原苏联

原苏联是世界上官僚化最严重的国家之一，这也是它解体的原因之一。党政高度融合，官僚机构中充斥着腐败、低效和僵化。按照马克思主义的理论，无产阶级专政并不需要西方式的官僚机构。但是1917年革命之后，苏联迅速建立起高度的官僚管理体制，并在20世纪30年代斯大林推行的“五年计划[①]”中得到进一步强化。

原苏联官僚层级的顶部是一个特权阶层。他们有着很高的收入、漂亮的住宅、特别商店和乡间别墅。要在等级制中向上爬升，必须先成为党员，因为党政是高度合一的。大多数原苏联官员都是大学毕业生，作为对免费教育的回报，毕业后他们必须在国家机构里工作三年，然后，许多人都选择留下来，那些被党认为精力充沛、富有效率的人，能够得到迅速的提拔。

每个部由一个部长领导，他（或她）是部长委员会（大致相当于西方的内阁）的成员。部长委员会是原苏联政府里的最高行政权威，由党的高级官员组成，其中一些人同时也是政治局委员。忠诚的党员被有意识地安置到各

① 五年计划：斯大林为使苏联实现迅速的、集中管理的工业增长而制订的计划。

个下属职位，以确保党的政策能顺利执行。原苏联的官僚机构极为保守，这是其领导人最难克服的障碍。在今天的俄罗斯，为了保护自己的特殊利益，官僚们仍然在阻挠改革。

法国

在17和18世纪，法国主宰着欧洲，大部分欧洲国家都按照法国模式建立起官僚体制，它们都沿用了罗马法系和集权原则。法国大革命摧毁君主制后，拿破仑恢复了中央对官僚机构的控制，并使其更理性化、更有效率、更有权力。拿破仑以黎赫留建立的行政体系为蓝本，在地方政府设立了能够完全执行中央政策的行政长官。

法国的高级文官，大多是那些“大学校”的毕业生，如巴黎综合工艺学校、二战以后成立的专门培养政府官员的国家行政学院。第三共和国（1871—1940）和第四共和国（1947—1958）期间，政治的不稳定扩大了官僚机构的权力，它们必须在缺乏立法和行政规则的情况下维持政府的日常运转。在很多情况下，“主任”（大约相当于美国的局长）不得不独立工作。第五共和国时期，政治变得稳定起来，但是法国已变得高度官僚化。

“分权”概念只是最近才被引入法国。巴黎的中央政府将地方政府视为行政管理的分支，保持对全国官僚网络的强力控制。以美国人的观点来看，集权通常会走向极端。在官僚机构的决策中，地方的处境、问题和首创性是第二位的。社会党人在1981年掌权后，开始在法国实施分权化改革。1982年的一项法律削弱了行政首长的权力，96个省和22个地区的地方议会获得了教育、经济发展方面的政策制定权和征税权。这一改革颠覆了法国长达5个世纪的集权管理模式。

案例研究

日本：命令式的官僚制

对日本持批评意见的人认为，日本由官僚制来进行统治，而非民主制国家。逐渐地，日本人自己也接受了这一观点。在1870年代，明治天皇的现

代化运动引进了法国的行政管理模式。东京的中央政府非常强大，所有日本人都被教导要服从中央的命令。在二战前后，官僚机构负责日本政府的运作，以资本管制而非自由市场的方式实现经济的快速发展。在日本官员的心目中，民选的领导人如同小丑一样不受重视。

东京政府的核心是关于财政、国际贸易和工业、农业、建设的部门。由于拥有安排贷款和补贴、分派政府合约的权力，它们是备受尊重的经济类部门。日本的高级官员大多毕业于东京大学，是经过精心挑选的精英群体。许多文官年纪很轻就从政府退休，然后在其以前监管的企业中谋得一份不错的工作。

日本的各部自成体系，相互之间没有什么合作，也不必为政府的整体利益负责。有些人认为，日本处于“无人负责”的境地。大臣（部长）们监控着企业的运作，后者必须听命于他们。大臣（部长）来自政治任命，通常也是议员；次官[1]（副部长）是职业文官，负责具体事务，和英国的情形差不多。

最为有名的部门是通商产业省（MITI）[2]（负责经济、贸易和工业发展），这是日本产品输出狂潮的中心，鼓励发展那些能够赢得世界市场的产品（如照相机）。许多人认为，通商产业省对于日本在二战后创造经济增长的奇迹功不可没，它对于经济的监管也形成了自己的模式。在 20 世纪 90 年代，日本经济走向滞胀，政府管制经济的模式因工业过度扩张、投资失败、银行破产、世界上最高的物价而受到指责。新一代的日本领导人正在试图对官僚机构进行改革，把日本带入真正的民主体制。

德国

普鲁士及其统治阶层——容克[3]对德国的行政管理体制产生了深刻影响。顺从、高效、勤奋工作——这是容克贵族们刻意培养的品质，他们掌握了所有高级文官的职位，并听命于柏林。普鲁士的腓特烈一世于 1740 年至 1786 年在位，他强烈偏好高效的行政管理，建立起专门培训文官的学校。1871 年德国统一后，普鲁士式的管理渗透到新国家中。德国官员对民主不

① 次官：日本各部中最高的职业文官。

② 通商产业省（MITI）：日本负责经济、贸易和工业发展的内阁部门。

③ 容克：普鲁士的地方贵族。

甚看重，对国王的忠诚要重要得多。短命的魏玛共和国（1919—1933）失败的原因之一，就是文官阶层不仅没有民主意识而且轻视民主。第三帝国出现后，他们马上转而效忠于希特勒。

当代德国政府是典型的联邦制，大部分行政管理职能都在州一级，柏林中央政府反而不太重要，后者只负责外交事务、征税、国家安全以及一些关于全国范围的事务。今天的德国文官是支持民主制度的。比如，内务部的一个机构就是负责与各州协调，推行旨在反对集权主义的教育项目。法律教育——在欧洲各国，法学都属于本科教育——使得文官们继承了罗马法的精神，推崇成文法而不是更具弹性的英美普通法。

英国

和法国不同，英国具有地方自治和权力分立的悠久传统。这种行政管理模式源于英美国家对代议制政府的强调。在 19 世纪，地方政府的壮大也促进了行政权力的分散；直到 20 世纪，中央政府才开始介入地方事务。

英国的现代官僚制起步很晚。在 1854 年《诺斯科特—屈维廉报告》（the Northcote-Trevelyan Report）发表之前，英国官僚体系中充斥着腐败与裙带关系。官僚机构（如国防委员会）中的职位被公开买卖。到 1870 年，建立在竞争性考试基础上的功绩制[①]文官制度最终确立。

英国的大臣对议会负责，与其他内阁同事一起进行部务决策。不过，权力实际掌握在较低层次的“常任秘书”（permanent secretary）和部门次官、秘书及助理手里。这样一来，尽管英国和美国具有同样的分权传统，但英国对官僚机构的控制较美国更强。英国文官以其“非政治化[②]”而感到自豪，他们忠诚地执行任何一个政党当权时的政策。

经典论述

韦伯对官僚制的描述

韦伯的分析以德国的官僚制模式为基础，但其原则适用于全世界。他定

① 功绩制：建立在竞争性考试基础上，不存在世袭的继承。

② 非政治化：不参与政治生活（主要指党派竞争）。

义官僚制的标准是：

1. 行政机构按等级制进行组织。
2. 每个职位有自己的权责范围。
3. 文官非由选举产生，以文凭或考试认定的技术资历为准。
4. 文官根据职务等级获得固定薪水。
5. 行政工作是文官的职业，也是其唯一的工作。
6. 官员与职位分离。
7. 官员必须服从控制和纪律。
8. 文官的提升取决于上司的判断。

韦伯认为他所研究的是比较新的现象。但是一些特征可以在传统中国找到。和民族国家一样，官僚制在西欧大致开始于16世纪，直到20世纪才获得充分权力——这是韦伯所不相信的。

官僚制的特征

马克斯·韦伯（1864—1920）是第一个研究官僚制的学者。他的经典分析为我们研究官僚制下的行政管理提供了一个起点。

20世纪初，威尔逊（Woodrow Wilson）和古德诺（Frank J. Goodnow）对美国的行政管理体制进行了研究。他们声称，美国的官僚制必须在民主体制的框架内运转。但是那些并不直接向选民负责的文官怎样才能与民主政治的目标保持一致呢？他们认为，将政治权力（政策制定）与行政权力（执行）进行区分，就可以实现民主与职业文官的效率之间的结合。民选官员必须保持对职业文官的控制，后者不应创制政策，仅仅遵循政治领袖们制定的政策和法律即可。

今天的政治学家认为这种区分并不现实。文官们从国会和总统那里只能得到宽泛的指导性意见，他们仍然必须自己作出决策。大部分决策都是根据文官在其工作领域里的专业知识作出的，而由于行政事务的高度专业化，政治领袖们缺乏这种专业知识。是官僚体系本身在作出大量决策。

行政功能与政治功能的重叠源自现代政府的内在需求，并不是因为职业文官自己在追求权力。很明显，21世纪的美国政府已经与韦伯、古德诺或

威尔逊的分析相去甚远。韦伯的官僚制适用于高度层级化、权威化的社会——在那里普通公民不会对官僚说“不”。当代美国社会则大不相同，民众与议员们会毫不犹豫地批评官僚，让他们对自己的行动作出解释。不过有时这种调查会走向极端，比如 20 世纪 50 年代参议员麦卡锡（Joseph McCarthy）的过火行为。他对共产主义近乎疯狂的攻击，将整整一代中国问题专家排除在外交事务之外。在敏感职位上工作的官僚们力图使自己与流行的公共观点和国会保持一致。他们不是——实际上也不可能——仅仅根据惯例、字面的规定与程序来工作。

另外，任何与官僚机构打过交道的人都知道，它并不像韦伯模式那样无个性、可预测、精确化。官僚们也有主观意志，很少会以韦伯描述的那种严格方式行事。在官僚机构里，与其他组织一样，友情、随心所至、非正式、谋求利益最大化都是非常普遍的。一言以蔽之，官僚制也是有政治属性的。

一些政治学家也认为，官僚机构有转变成为利益集团的趋势。官僚们远非中立、消极的行政人员，而是积极地参与政策与法规的制定。民选和任命的行政官员高度依赖于职业文官提供的信息和建议。文官们经常游说议员，以获得自己想要的项目和基金。这里的危险在于，政府变成“官有、官治、官享”的政府。没有哪一个政府——东方或西方、民主或独裁、文官或军人——能完全控制其官僚机构，这是一件令人惊讶的事情。

现代政府中的官僚机构

现代官僚机构以多种方式来从事管理、服务、监管、审批、信息收集等事务。

管理

大多数官僚机构负责执行议会通过的法律和行政部门制定的政策。比如，美国政府中就有一个将联邦资金拨付给各种福利项目的渠道，卫生与公共服务部负责具体执行，决定分配给各州的资金数额，监督资金以确保其用于既定目的。英国给公民提供免费医疗服务，它的国家卫生服务部通过监督

医疗培训、给医生分派病人、管理医院等方式来执行这一政策。

怎么做

散点图

为使模式中的数据变得清晰，你可以在纵向列表的基础上绘制散点图[①]。它使数据成为图表中的一个个小点，使你的论点更为清晰。如果你发现其中有有价值的观点，这些点就会形成一个模式——但从来不会特别精确——比纵向列表更能表现出两个变量之间的关系。如果数据点在图表中呈随机散布，你就不能总结出一个关系模式。

国家	人均 GDP	国际贸易中的腐败指数（2004年数据）
芬兰	$27 400	9.7
英国	27 700	8.6
加拿大	29 800	8.5
德国	27 600	8.2
美国	37 800	7.5
智利	9 900	7.4
法国	27 600	7.1
日本	28 200	6.9
乌拉圭	12 800	6.2
马来西亚	9 000	5.0
意大利	26 700	4.8
南非	10 700	4.6
希腊	20 000	4.3
捷克	15 700	4.2
巴西	7 600	3.9
哥伦比亚	6 300	3.8
墨西哥	9 000	3.6
秘鲁	5 100	3.5

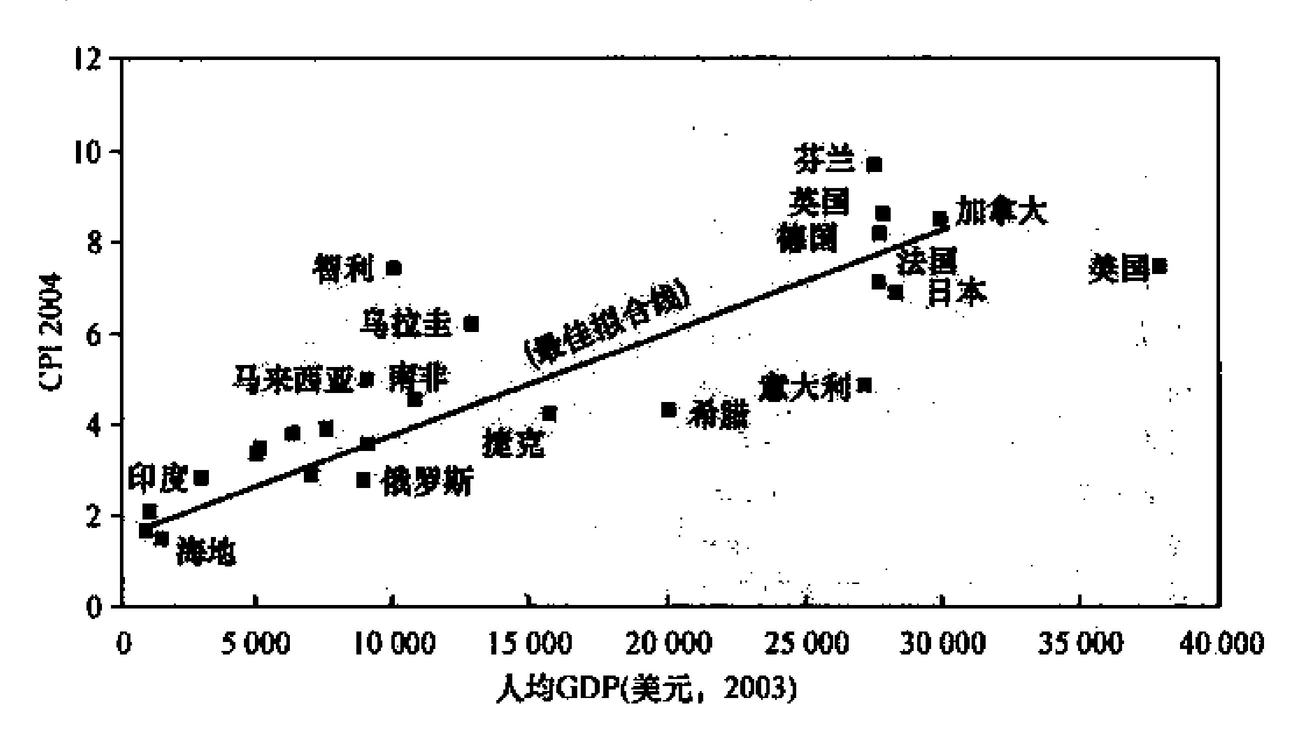
① 散点图：在两个轴区间显示数据的分布。

续前表

国家	人均 GDP	国际贸易中的腐败指数（2004 年数据）
伊朗	7 000	2.9
俄罗斯	8 900	2.8
印度	2 900	2.8
肯尼亚	1 000	2.1
尼日利亚	900	1.6
海地	1 600	1.5

让我们把人均 GDP 和国际贸易中的腐败指数（CPI，柏林的一个研究小组提供）结合起来考察。后者通过一系列调查并汇总后得出，主要是调查从事国际贸易的商人，问他们碰到多少腐败行为。虽然这是不精确的，但很难以客观方法来衡量腐败行为，很少有官员会承认自己受贿。数据从 10（非常廉洁）到 1（完全腐败），上表就是关于腐败指数的纵向列表（从最高到最低），从中也可以看出各个国家的经济水平。

我们发现，富裕的国家，腐败行为也相对较少，不过也并非必然如此。图表可以告诉更多的内容。如果我们把人均 GDP 作为水平的 X 轴，把腐败指数作为纵向的 Y 轴，就可以得到下面的图表。



根据计算的结果（可通过 SPSS 专用统计软件和 Excel 进行计算），可以从海地到芬兰绘出一条直线，大部分数据都分布在直线附近，这就说明，我们的推论是可以成立的。不过也有例外①，有的国家的数据就离得比较远。如智利，按人均 GDP 衡量属于第三世界国家，却很少有腐败行为。意大利、日本和法国——丑闻不断出现——腐败行为要多得多。最富有的国家并不必然是最廉洁的，比如美国。要解释这些例外情形，你还需要研究其历史、制度和政治文化。比如，美国政府中的极端地方化倾向——县和学区掌握着行政资源——与美国的腐败行为有何种关系？例外情形通常可以告诉我们很多有趣的故事。

管理就是对公共政策的执行，也涉及决策过程，为规则制定补充细节。与管理职责相联系，各部也常常推出宣传计划，告知公众某一项目的目的与收益。有一些机构经常进行广泛的公众宣传活动，从民主到环保，再到吸烟的危害。

行政人员负责其部门的日常运转，高级文官还要帮助大臣执行法律，答复议员的质询。许多国家都有国有的大企业——钢铁、石油、铁路、电信——其高层管理人员和私人企业主一样要做出经济决策。它们是腐败行为的温床。

服务

许多政府机构负责为公众服务，如气象局。农业部负责病虫害控制、土地管理、家畜改良等方面的研究，为贫民发放食品，向公众提供营养方面的知识。在英国，庞大的国家卫生服务机构提供大部分的医疗服务。在瑞典和德国，政府还负责就业事务。

监管

监管是为了保护公众的福利。美国证券与交易委员会（SEC）就是通过

① 例外：数据并不像预期的那样分布。

监控股票交易来保护投资者的。英国早在 1819 年就用成文法规定了工厂的工作条件。美国劳工部负责监督工会内部的选举，可以罢免通过不正当途径上来的工会领导人。在德国，联邦议会上院负责监督州政府执行联邦法律的情况，联邦行政法院有权迫使州政府执行国家的法律。在一些国家，监管权受到潜在力量的制约。比如美国的监管机构可以发布"暂停与停止令"，但是反对者可以通过法院来提出上诉（不过大部分情形下还是选择服从）。

关键概念

官僚政治①

一些政治学者认为，官僚机构内部发生的争斗直接决定着政策的制定过程。官僚们提供信息，这是高层官员在决策时所必需的。后者可以通过控制信息来控制决策。美国负责巴尔干事务的官僚机构就以种种方式来收集、分析和歪曲信息，他们自己也争吵不休。

哈佛的学者埃里森（Graham Allison）发现，对 1962 年古巴导弹危机的处理有可能被延误，因为当时空军和中情局一直在为谁有权派出 U2 侦察飞机而争执不下，白宫差一点就不能得到准确的航拍照片。不同部门之间的竞争和"标准化的危机处理程序"是肯尼迪及其顾问作出决策时必须面对的。在 1969 年的文章中，埃里森提出的"官僚政治"的模型，得到了政治学者的广泛认同。

对于信息的控制成为关键问题，这在"9·11"和 2003 年的伊拉克战争中都是如此。"9·11"之前，联邦调查局和中央情报局不能做到分享情报，这部分是由于法律的约束。现在还不清楚新成立的国土安全部（the Department of Homeland Security）能否解决这一难题，联邦调查局和中央情报局与它没有隶属关系。在伊拉克战争中，国防部宣称掌握了伊拉克拥有大规模杀伤性武器的证据，这些武器还被用于恐怖袭击。国务院和中情局的官员对此表示怀疑，觉得这些证据还不够清晰。国防部坚持自己的观点，并发动了战争。结果战后，并没有发现什么大规模杀伤性武器。并且当国务院要求派出专家帮助伊拉克制定战后发展计划时，国防部对此反应冷淡。结果就是，

① 官僚政治：职业文官系统内部的权力运作，为的是制定政策。

占领区一片混乱，而国务院对这种局面深感愤怒。

“官僚政治”模型还不够完善，因为还要充分考虑到总统的作用。他经常拥有强烈的个人偏好，还可以决定由哪一个部门来执行决策。小布什总统一直以来就仇视伊拉克，正好国防部告诉他伊拉克是有罪的。国防部还为此成立了一个专门机构，确保对伊拉克发起攻击。这个专门机构把证据扭曲了，走向了真相的反面。白宫创造了一个带有自身偏好的信息系统。华盛顿的官僚机构因“9·11”事件和伊拉克战争而备受指责——好几位中情局高官被迫辞职——但如何使用好这些部门仍然是一个难题。大部分时候，官僚们只是在服从。

审批

审批是监管的一部分，使政府能够设置最低标准。如果你想得到驾驶执照、从事医疗和法律行业、教书或做一个理发师，你必须达到特定的政府标准。在美国，这些标准由州政府规定。在英法这样的单一制国家，中央政府设置标准并主持考试。欧盟现在在这些领域中的权限越来越大。

信息收集

行政机关需要信息来执行法律，作出决策。美国司法部的公民权力委员会就经常对有关公民权的申诉进行调查。环境保护署也必须收集关于空气和水污染的数据，以制定出新的环保政策。法国政府对国家能源需求进行了大量研究，结论是法国必须发展核能。现在，法国3/4的能源来自核能，它由国家能源部负责运行。

官僚制的困境

官僚制并不受欢迎。这个词本身包含有轻蔑的色彩。在法国和意大利，对办公桌或柜台另一侧的办事员的憎恶已成为政治文化的一部分。美国人乐于听到候选人对官僚制的指责，即便是文官自己也在抱怨那些“可恶的官僚

们”。现代国家的矛盾之处在于，官僚制的行政管理是必需的，但它也是实现国家目标的障碍。

即将到任的官僚们，尤其是共和党人，常常发誓要将商业管理的效率带到行政管理中来。他们很少能真正改善，有时还使事情变得更糟。公共事务中很难达成“效率”。商人可以计算出利润和产量，官僚们却无法直接衡量他们的利润和产出率①。政府部门有时会出现超员现象，但很难决定哪些人应该被辞退。

在最坏情况下，官僚制会出现“艾希曼”（Eichmannism）现象。它是以一位纳粹官员来命名的，艾希曼组织过对犹太人的屠杀行动，但后来却冷静地向以色列法官陈述说，他只是在完成自己的工作。纳粹官僚制将人和物等同起来，这并不仅仅限于德国。用一种幽默的说法，官僚制类似于“帕金森定律”（Parkinson's Law）：工作会扩张到占据所有能得到的时间。帕金森从来都不认为自己是幽默家，不过那些在环境舒适、工作毫无意义、推诿公文的机关中工作过的人认为他的说法是准确的。

官僚制总是与腐败②交织在一起。无论在哪里，只要有由官僚负责执行的规则，他就会采取有利于朋友或恩人的行动。管制越多，官僚越多，腐败行为也就越多。只有少数具有强烈公共服务精神的国家——比如瑞典、新加坡——能够在行政管理中保持廉洁。绝大多数国家都存在腐败现象，只是程度或轻或重而已。智利是拉美国家中最廉洁的，它的做法是削减公共部门和官僚的数量。在公共部门和私营企业的结合部，腐败最为严重，取消这些结合部才可以避免腐败。或许官僚制存在的最大问题，就是其内部交织在一起，有时还会取代其他部门。

管理者还是决策者?

早期官僚制的理论家（韦伯、威尔逊和古德诺）都假设，职业文官永远都不应制定政策，仅仅是执行民选官员的意志。确实，非政党化的管理是发展责任文官制的最初动机。不过正如多年前盖伊·克莱尔（Guy S. Claire）所警告的，绝大多数西方国家已经发展出了“行政贵族”（administocra-

① 产出率：商品或服务的制造、生产效率。

② 腐败：利用政治职位来寻求私利的行为。

cies)，不对公众负责却又常常制定政策。日本就是这方面的典型例子。回到19世纪的政党分肥制，既不可能也不可取。需要考虑的是民主政治能否允许那些非经民选、又不向国会负责的官僚们有权制定影响人们生活的政策。以下就是官僚们影响政策制定的方式。

裁决

许多监管机构都有行政法庭，与普通法院非常相似，其决定在普通法院中也有执行效力。美国大部分的州都有分立的法庭来裁决①工人关于补偿的诉讼请求，在这些法庭上，原告必须自己雇用律师并提供证据。食物和药品管理局可以命令一种药物撤出市场，证券与交易管理委员会可以禁止某种股票的交易。有些人认为，这些裁决应该由普通法院作出。如果一种化妆品有害，难道法院不该作出决定吗？支持行政法庭的人反驳说，普通法院缺乏裁决必需的专业知识。还有一些批评者提出，赋予行政法庭以“管制公众利益的职能”，这给官僚们带来了太多的、无法计量的权力。

自由裁量

当法律很明确时，执行它相对比较简单，但这种情形很少发生。比如，美国国会通过了一项要求清空有毒垃圾的法律，并授权环境保护署可以采取任何能够达到该目的的行动。后者必须制定具体的实施细则，因为所有的垃圾堆不可能马上被清空，每个垃圾处理场也有不同的问题。在决定这些事情时，环境保护署就拥有了自由裁量权②，这在实际生活中等同于制定法律。没有哪一项法律能够预测到所有可能出现的情况，官僚们必须有能自由决定的范围。不过，公众或议会的压力，或者行政法也可以控制官僚们的行动。

制定规则

监管机构制定规则的权力与自由裁量权有关。比如，提高电话使用费的

---

① 裁决：按照法院的法律来解决矛盾。

② 自由裁量权：在没有明确指令和上级授权的情况下，官员们可以自己作出决定的权力。

决定必须得到公共服务委员会（PSC）的批准。



官僚机构与香烟

官僚机构制定规则的一个最好的例子，就是它迫使烟草制造商在烟盒上印上危害健康的警告，烟草广告也必须包含这种内容。国会不会作出这一决定，因为议员们接受烟草商大量的捐赠。变革来自官僚机构中由计算机装备起来的公共卫生专家和统计学家。1965 年，吸烟与健康咨询委员会与卫生局局长公布了强有力的统计数据，认为吸烟会增加患肺癌的可能性并缩短人的寿命。报告引起了公众的严重不安，他们对国会的压力也随之增加。1966 年后，烟草制造商就必须在所有香烟包装上印上吸烟危害健康的警告。

与此同时，烟草企业也试图证明这一报告并不可靠，但没有获得成功。美国癌症协会等组织继续推动实行更严厉的禁烟法律。1967 年，联邦通讯委员会也加入这一行列。它援引“公平原则”，命令所有广播电台和电视台在播出烟草广告的同时，必须为禁烟广告提供免费时段。

1969 年，联邦通讯委员会开始禁止广播电台和电视台播放烟草广告。1971 年尼克松总统签署了由联邦贸易委员会支持的法案，要求烟草公司必须在所有广告和香烟包装上都印上危害健康的警告。政治学家 A. L. 弗里斯切（A. Lee Fritschler）在《香烟与政治》中得出如下结论：

“关于香烟的论战将一直延续下去，因为官僚机构中的政治性权力与委托性权力同时在起作用。如果将香烟与健康的决策交由国会单独处理，可以肯定烟草企业会占上风，不会通过任何危害健康的警告。有关禁烟标志的争论，是官僚机构影响、直至制定公共政策的典型例证。”

这是官僚机构为特定公共政策进行游说并获得成功的生动案例。

咨询

现代社会日益增加的复杂性使立法和行政机关对文官专业知识的依赖越来越严重。国会要决定关闭必须关闭的不安全的矿井，但只有矿产专家才能

精确地判断在何种条件下矿井是不安全的。许多法律需要行政性解释。比如国会要宣布欺骗性广告违法时，对于什么才算欺骗性广告，只能由联邦贸易委员会作出裁定。议员们不得不借助专家的技术支持，这是官僚影响政策制定的另一途径。

有时也会发生冲突。比如，肯尼迪总统的国家安全事务助理罗伯特·麦克纳马拉（Robert McNamara），一位政治任命者，试图削减开支，但受到军方的强烈反对，他们声称只有自己才了解国防安全的技术层面内容。与此相似，1948年，杜鲁门总统就受到国务院专家们的强大压力，他们反对承认以色列的独立。杜鲁门坚决反对，特意强调："这个国家没有多少阿拉伯选民。"麦克纳马拉和杜鲁门都意识到，一些决策就其本质而言是政治性的，应该由具有政治责任的官员来作出。

官僚机构充当顾问角色是现代工业化国家的特征。在法国，法律和总统命令都是在官僚机构（尤其是国务院）的积极支持下制定和颁布的，职业文官因此而分享制定政策的权力。在德国，官僚们在制定法律中也扮演了重要角色。高级文官很少监督地方和下属部门，他们专心于政策制定，并经常成功地说服其上级的政治官员接受他们的观点。

如何对待官僚机构?

官僚机构已变得十分庞大、强有力、不负责任、富于扩张性和腐化。有人认为它已经自行其是，脱离了最初的目的。有什么应对方法吗？正如约瑟夫·拉帕隆巴拉观察到的，绝大多数医治官僚制的建议只会导致更多的官僚。比如在2005年，为协调各情报机关，美国又不得不增设一个新的部门。以下是一些建议性处方：

监察专员制度

监察专员（ombudsman）制度是瑞典对行政管理的一个贡献。1809年，瑞典决定建立议会监察专员（从字面上讲属于司法机构），由议会而不是行政部门任命。这一点很重要，因为没有哪一个政府机关可以作为自己的监察官。它必须来自于外部。一个声称"向我投诉吧，我是自己的监察官"的官

员，其实并没有理解监察专员这一概念。为有效地开展工作，绝对的独立性是必要的。监察专员是议会律师，负责维护那些被官僚机构错误对待的公民的权益。他拥有传讯权，对犯错误官员的斥责足以纠正这个错误。丹麦、挪威、英国、新西兰都已经建立起相类似的机构。

有人建议在美国引进监察专员制度。从某种意义上讲，我们已经拥有了：为选区服务的国会议员和监察专员有很大的相似之处。另外，美国是一个律师非常普遍的国家，公民找到一个律师并不困难，穷人也常常能得到免费的法律援助。监察专员制度理想的工作环境是那些有着尊重法律的传统、斥责就足以纠正错误的国家。美国并没有那种严格意义上遵循法律的传统。

立法检查

美国还有其他一些监督官僚机构的机构。国会有政府审计署（GAO）、国会研究处（CRS）和国会预算局（CBO）。政府审计署负责监督联邦资金被正确、有效地使用；国会研究处负责提供用于监督行政专家的专业知识。国会预算局成立于 1974 年，进一步强化了国会制定预算的职能，这是对白宫管理与预算办公室职能扩张的回应。在实践中，美国建立了竞争性的官僚体制——一方是行政机关，另一方是立法机关。这并没有节省资金或减少官僚的数量，它只是确保行政部门与国会代表的国家目标不脱钩。

裁减

美国人梦想回到以前没有官僚的黄金岁月。政治家们常常许诺要裁减官僚机构，但很少能取得成功。裁减官僚就意味着裁减项目，而绝大多数公民对此是不会赞成的。他们要裁减的是其他人浪费巨大的项目，而不是自己从中受益的必要的、节俭的项目。一旦福利国家建立起来，它就很难被废除，因为太多的人与之有利害关系。

在 20 世纪 80 年代，里根政府尝试了一种不同的方法：在书面上保留项目，但不给它们提供足够的资金和人员。许多联邦机构，特别是那些所提供的服务为总统及其支持者所不喜欢的机构，发现自己不得不在缺乏资金和人员的情况下运行，很难履行好职责。在拥有巨大的联邦财政赤字的年代，国会很难恢复这些被裁减的项目。但是在高度公共化的领域，比如教育和环境

保护，公民及相关的利益集团的要求必须得到关注，里根也不得不进行部分地恢复。最近，对联邦官僚机构的“削减”意味着把政府职能外包给私人机构和顾问，这通常使事情更糟，也并不省钱。裁减官僚机构的想法很具诱惑力，但在实践中很难实施。

分权

对于像法国和意大利这样高度集权的国家，分权能够起到一些改善作用。决策可以更贴近民众，并向那些受决策影响的人进行咨询。分权在解决某些问题的同时又制造了另外的问题。它使官僚决策更接近地方层次，增加了腐败行为和缺乏效率的现象。假如没有来自巴黎和罗马的监督，谁知道各省的官僚们会做些什么？在大多数历史时期，美国拥有一套分权的教育体系，在有了更多的自由与地方控制权的同时，也出现了教育质量的不平衡以及可恶的种族隔离政策。小布什总统的《完全教育法案》使教育走向集中。许多美国人希望回到严格意义的地方主导，但又不愿因此失去联邦的资金支持。真正的分权意味着地方要花自己的税收，这是他们所不愿意的。

分权会产生标准不一及协调困难的问题。在德国的分权体系里，各州花费数年时间才能在清洁已受严重污染的莱茵河问题及相关标准上达成协议。各州对自己的环境责任看法不一，又不希望自己的权威受到侵蚀。分权也不意味着削减官僚的数量，只是把他们放在不同的层级而已，也是一种“负担转嫁”。因此，人们所要负担的官僚只会越来越多，而不会越来越少。

官僚机构的政治化

许多政府为自己转化成非政治性、中立的职业文官制而骄傲。在美国，我们蔑视 19 世纪的“分赃制”，当时，政治“老板们”将职位分配给自己人。但在职业、中立、独立的官僚制方向上，我们或许已走得太远，也许现在是向这个体制重新注入政治控制的时候了。政治任命者带来新鲜的方法、创造性的计划、来自人民和民选官员的改革诉求。官僚们通常按常规生活，讨厌变动，他们无力改造自己的体系。只有外来者，在另一种生活方式中生活了几年的人才能做到这一点。

旧式的美国市区核心人物，如已故的芝加哥市长戴利（Daley），因腐败

而受到人们的谴责，但他们一般都很在意服务市民的需求，工作业绩比继任的改革者要好。一个美国新总统有 3 000 个可任命的职位，这是一个很庞大的数字。有人说这太多了，我们应当使用更多的职业文官。但正是这种任命权才使得总统对官僚机构有了间接的控制手段。如果减少它，文官们就会更不负责任。

政治任命的消极面是与之相随的腐败。政治任命者常常来自其任职的机构可能会进行监管的企业，他们会以企业的立场来看待问题，漠视规范，有时还会给朋友及政党捐助者提供便利。美国政府中几乎所有的腐败行为都是政治任命者所犯的，而不是职业文官。在 20 世纪 80 年代，联邦房屋信贷委员会的文官试图揭发加利福尼亚的林肯信贷公司，但是其上级政治官员和 5 位参议员曾接受过公司老板 130 万美元的捐款，他们否决了文官们的建议并设法拖延针对该公司的调查行动。

"伊朗门"丑闻的发生就是因为白宫坚持要绕过国防部的官僚们，后者应该能够告诉前者，用于支持尼加拉瓜反政府武装的贿赂基金[①]是非法、无效的——所有的联邦收入必须立即上交给财政部。对官僚机构实施政治指导是对的，但要绕过它们则绝对不行。

官僚与社会

尽管我们不喜欢官僚制，我们必须记住它不是星外来客，它是由我们的议会建立、提供资金并赋予责任的，有时它会自行其是，但最初建立它的理由仍然存在。你或许为获得驾照而必须完成的繁琐手续而恼火，但想象一下，一个无须执照便可驾车上路的社会会成什么样子？你是否认为官僚们过多地干涉了私人企业？如果撤销粮食、药品、产品安全等方面的标准，又会发生什么？对于女性运动员的特别照顾会影响男性运动员吗？制定法律的人不是官僚而是国会，而国会的决定是模糊的、不成体系的，这给官僚们留下了许多自由空间，然后便是将整个纷争交给法院处理。官僚本身只是议会决定的产物。

我们生活在一个复杂的社会里。我们一直在试图让它变得更简单，试图废除那些麻烦的法规和好管闲事的官僚。但一旦我们真的这么去做，就会发

① 贿赂基金：美国官员手中掌握的庞大资金，在法律的监管范围之外。

现那些法规和官僚都有各自存在的理由。我们可以——实际上是必须——改善法规和执行它们的机构，但假如你不准备回到一个更简单的时代，一个没有核能、汽车、电讯、就业安全的时代就不可能废除官僚制。我们无法摆脱讨厌的官僚制，它与我们的生活密不可分。

关键术语

官僚制　等级　职业　拨款　五年计划　次官　通商产业省　容克　功绩制　非政治化　散点图　例外　官僚政治　产出率　腐败　裁决　自由裁量权　贿赂基金

关键网址

美国各部

www.nttc.edu/resources/government/exec.asp

美国的其他机构

www.nttc.edu/resources/government/independents.asp

证券与交易委员会

www.sec.gov/

田纳西流域管理局

www.tva.gov/

国内税收署

www.irs.ustreas.gov/

参考文献

Adams, Guy B., and Danny L. Balfour. *Unmasking Administrative Evil.* Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.

Crozier, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon.* Chicago, IL: University

of Chicago Press, 1964.

Fry, Brian R. *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham, NJ: Chatham House, 1989.

Golden, Marissa Martino. *What Motivates Bureaucrats?: Politics and Administration during the Reagan Years*. New York: Columbia University Press, 2000.

Heady, Ferrel. *Public Administration: A Comparative Perspective*, 6th ed. New York: Marcel Dekker, 2001.

Hodess, Robin, ed. *Global Corruption Report*. Berlin: Transparency International, 2002.

Jreisat, Jamil E. *Comparative Public Administration and Policy*. Boulder, CO: Westview, 2002.

Kerwin, Cornelius M. *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*. Washington, D.C.: CQ Press, 1994.

Light, Paul C. *The True Size of Government*. Washington, D.C.: Brookings, 1999.

Lindblom, Charles E. *The Policy-Making Process*, 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

Selden, Sally Coleman. *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997.

West, William F. *Controlling the Bureaucracy: Instiutional Constraints in Theory and Practice*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995.

Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1990.

第 17 章

法律制度和法院

思考题

- 美国的政治体系为什么如此依赖于法院？
- 比较自然法和制定法。
- 普通法和法典法的区别在哪里？
- 概述美国的法院系统。
- 为什么欧洲的审判模式与我们的有很大不同？
- 德国人从美国的最高法院制度学习到了什么？
- 1803 年的案例是怎样赋予最高法院巨大权力的？
- 在哪些重要的案例中，沃伦法院创制了新的法律？
- 之后的法院推翻了沃伦法院的判决了吗？

美国人为自己的"法治"感到骄傲。一个具有代表性的指标就是律师的数量——平均每10万人中就有281名律师，而按同样的标准，英国是94名，法国是33名，日本仅有7名。在这些国家的政治体系中，法律扮演着非常不同的角色。在美国，律师们弘扬的是自由、竞争性个人主义的精神。很少有国家像我们这样，"小人物"有能力起诉权势者。许多美国人抱怨美国的法律案件过多，但是他们又不希望生活在日本那样的法律体系下，那是要求个人完全屈从于政府和公司的制度安排。在没有律师的法律体系里，是官僚们在负责司法事务。因此，如果你寻求法律[①]下的自由，就必须拥有众多的律师。

经典论述

法律的基础

"高级法[②]"（higher law，超法律准则）是一个古老的概念，是希腊哲学和犹太—基督教思想的混合物。高级法源于上帝或造物主，因此要高于人类制定的法律。在这一概念之后隐含的是这样的观念：是造物主赋予我们生命、自由以及追求幸福、拥有财产、享受劳动成果的权利——任何政府不可以剥夺这些权利。许多人认为，那些"高级法"优先于人类制定的法律，一些人引用"高级法"来为自己对普通法律的违反进行辩解。印度的圣雄甘地和美国的马丁·路德·金都宣称他们的行为虽然违反人世的法律，但在道德上是正确的，因为它们符合自然法的更高律令。

中世纪天主教哲学家提出了"自然法[③]"（natural law）的概念，认为某些法律源于人类的本性，只能在思考当中理解它。没有哪一本法律教科书可以明确告诉你，自然法是对还是错。比如，以色列法院在对前纳粹官员艾希曼进行审判时，认为依据自然法的原则，他应当知道种族屠杀是错误的。

---

① 法律：必须被遵守的规则。

② 高级法：号称来自上帝的命令。

③ 自然法：来自自然的法令，通过理性来获得。

法律的类型

我们关注的是"制定法"[1]（positive law），它是几个世纪以来人类创造的法律。与自然法不同，制定法有明确的文本，可以发现其中的对与错。复杂的社会需要许多种法律。目前主要有五类：

刑法

美国监狱里大约有200万犯人，刑法因此成为我们听到最多的法律。现代刑法大多是成文法（或法典法），它规定了哪些不法行为是社会的罪恶，可能威胁到整个社会。因此，它是以国家而不是受害者本人名义提起诉讼（原告[2]）。犯罪行为通常被分为三类："微罪"（petty offenses），如违反交通法规，通常被罚款处理；比微罪略重一些但还不算严重的"轻罪"（misdemeanors，如赌博、卖淫），通常被处以大额罚款或短期监禁；比较严重的犯罪称为"重罪"（felonies，如强奸、谋杀、抢劫和敲诈勒索），要被判刑入狱。在美国，一些犯罪（如绑架和跨州的汽车盗窃）归联邦法律管辖，另一些犯罪（如谋杀、强奸、行凶抢劫）主要按州法律进行审判，而抢劫银行和贩毒则既违反联邦法律，也违反州法律。

民法

许多立法法案处理的是民事而不是刑事案件。结婚和离婚、继承、商业合同、破产等均是民法[3]调整的对象。在大多数英语语系国家，成文法由普通法[4]（建立在案例基础上的判例法）来作出补充。民法要求原告必须是个体，他能够显示出自己受到了伤害。民法的处理决定大多与金钱有关，而不

① 制定法：由人类制定，经过长时间的使用而接受，与自然法相对。
② 原告：提出法律诉讼的人。
③ 民法：公民个人之间的、非犯罪行为的争端。
④ 普通法："法官制定的法律"，几个世纪以来形成的判决固定下来成为法律。

是刑期。个人而不是国家构成民法行为主体。

宪法[1]

成文宪法通常是最高的法律。其他法律和法院的司法解释都必须符合宪法的规定。在我们的宪政体制下，法院的一个重要作用便是进行司法审查[2]，确保成文法和行政行为不违反宪法。司法审查制度是美国对政治体系的最大贡献，二战以后国家生活中增加的大部分民主内容都与司法审查有关。

在美国，解释宪法的最后责任赋予了最高法院，这意味着法律经常随时间而变化："最高法院说宪法是什么，宪法便是什么。"比如，1896 年，最高法院在"普莱西诉弗格森"（Plessy v. Ferguson）一案中判决，州法律在公共交通中规定的种族隔离制度并不违反宪法第 14 条修正案的"平等保护"原则，只要提供给黑人和白人完全一样的交通设施就可以。在 1954 年的"布朗诉托皮卡教育委员会"（Brown v. Board of Education of Topeka）案中，最高法院推翻了自己的判决，裁定在公共教育体系中实行种族隔离是内在的不平等，即便这些分设的学校完全一样。宪法本身没有改变，是社会对于个人权利的观念发生了变化。宪法不是静止的，它是活的、不断发展的制度。

行政法

根据最近的发展，行政法包括了由政府机构颁布的管理法规，这是行政管理部门对成文法的解释。比如，联邦法律禁止"商业中的不公正或欺骗行为"，但是哪些商业行为是不公正或欺骗性的呢？联邦贸易委员会必须做出决定。当政府部门开始解释国会法律时，意味着开始建立一个管理法规和案例法体系，这将引导国会有关委员会将来的决定。行政法规可以被上诉到联邦法院。联邦政府正着手将行政法规编成法典，现在已经有了很多卷。

---

① 宪法：形成一个国家的最为基本的法律。

② 司法审查：法院能够推翻法律的权力。

关键概念

普通法与法典法

英国的普通法建立在3到5世纪时定居在英格兰的盎格鲁和撒克逊人习惯法基础上。后者源于日耳曼法律传统，强调人民拥有自由和平等的权利，对先前法官的判决先例[①]也非常重视。因此，普通法可以被称为“法官决定的法律”。诺曼人征服英格兰后，认为地方性的、分散的法律制约了统一国家的形成，于是建立中央法庭来对地方法律进行系统化整理，制定出适用于全英国的普通法。这其中也增添了新的内容，比如陪审团制度。

为进行有效的审判，英国的法官和法庭必须能够做到即席发挥。大多数法官受过教会教育，非常熟悉教会法。因此，当皇家法律不足以审判案件时，法官会运用教会法来进行审判。如果还不能断案，法官就会根据自己的正常感觉和英国人的普遍实践来作出判断。经过几个世纪的发展，普通法成为罗马法、教会法和英国传统习俗的混合物。

普通法有三个明显的特征。第一，它是判例法，建立在个别判决的基础上而不是全面的成文法典。第二，普通法由司法判决组成，具有很大的弹性。法官可以根据每个具体的案件，重新解释或修正以前的裁决。第三，普通法高度依赖于“服从先例原则”。但是没有两个案例会完全一样，因此法官能挑出最细微的差别来证明裁决打破了先例。这样一来，普通法就与社会具有高度的调适性。17世纪时，随着议会地位的上升，成文法成为普通法的重要补充。今天，如果两种法律发生冲突，总是优先适用成文法。

尽管普通法的重要性逐渐下降，但它在英格兰（不包括苏格兰）、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰和一些前英属殖民地国家中仍具有相当大的影响力。在很多方面，成文法是现存的普通法条款的正式立法。普通法塑造了英国社会和政治的发展，与美国有很多不同之处。

欧洲大陆（特别是法国）法律制度的发展与英国非常不同。当法国君主为建立绝对权力而废除封建制时（参见第3章），法学家们复兴了罗马法传统，以对抗中央集权并发展贸易。现在的法律体系保留了很多法国大革命的遗产，比如禁止刑讯和肆意逮捕、监禁，强调公民的平等和自由。拿破仑在

① 判决先例：建立在先前裁决基础上的司法裁决。

征服欧洲的过程中也带去了法国的法典，现在的欧洲法律制度仍是建立在法国法典基础之上。它还被推广到美国路易斯安那州、亚洲、非洲和拉美国家。法国生活中的中央集权传统就是这种基本哲学观念的反映。

今天，大多数国家仍沿用着某种形式的拿破仑法典。大部分法典法①内容详细、准确、全面，可以被非专业的人理解。它不要求法官创制法律，只是应用法律。判例所起的作用很小。司法并不独立于行政。因此，司法审查的权力相当有限——或是由立法机构行使，或是由专门的宪法法院负责，后者在欧洲国家非常普遍，是一个相对比较新的产物。

普通法系和罗马法系之间的区别是明显的。前者是普适性的，法官的判决非常重要，依靠判例和习惯法。后者是特殊性的，主要是立法机构的产物。两大法律体系均是服务于现代化和中央集权的需要——在英国是亨利一世和二世，在法国是路易十三和拿破仑。二者也正变得愈来愈相似。在英语语系国家，成文法的数量逐步增加，普通法的重要性和意义在降低。在两大法律体系中，越来越多的立法法案由行政机构提出，后者的管理法规已成为法律体系的一部分。

国际法

国际法由国际条约和大多数国家认可的惯例组成。它之所以特殊，是因为它不具有国内法那样的实施方式。在国际法体系中，不存在法官、法庭和警察。不过国际法仍被普遍遵守，因为它涉及大多数国家的利益。国际法的核心原则是“互惠②”和“一致③”。每一个国家都希望得到公正对待，因此会相互尊重；它们也不希望在不同国家之间适用不同的标准，因此必须保持标准的持久性。有些国际法由国内法院来负责维系。美国最高法院就授权各州可以签订国际性商贸协定。当一名美国商人在海外受到伤害时，他可以在美国法院对该国被告提起诉讼。我们所学习的，大多是国际公法，但是国际私法是一个迅速发展的领域，因为越来越多的商人开始拓展海外业务（参见第21章）。

早期的司法体系是口头的，由习俗和信念所构成；现代的司法体系是成

① 法典法：汇编成书的法律，源自罗马法并进行了更新。

② 互惠：立法标准可以相互使用。

③ 一致：对所有成员适用相同的标准。

文的、法典化的、系统的。把法律变成法典，可以使之更为精确和统一。法典化开始于古代，是人类走向文明的一个主要特征。“十诫”和《汉谟拉比法典》是早期法典的雏形，古代法典的最高形式是罗马法①。就细节而言，罗马法涵盖了社会生活的各个方面，建立在“合理理性”的基础之上，拥有足够的普遍性、调适性和逻辑性，直到今天还在很多地方得到运用。罗马法与教会结合在一起产生了教会法②。在东方由拜占庭皇帝查士丁尼（Justinian）完成，公元 533 年，他制定的《查士丁尼法典》（又译《民法大全》）成为大部分欧洲国家法律制度的基础。现代欧洲法律主要是罗马法、封建制度和教会法的混合。

法院、法官和律师

当法律制度发展时，司法制度也在发展，后者负责日常的法律执行。司法体系分为不同的等级，各级法院拥有不同的管辖权，它们审理不同的案件，在特定的地理区域内拥有不同的管辖权。

美国的法院系统

美国的法院系统是独一无二的，由 51 个司法机构组成：联邦法院和 50 个州法院。联邦法院的权限与州法院有重合之处，它审理的许多案件本属于州法律的适用范围，只不过当事人是不同州的公民，这就是所谓的“多样化管辖权”（diversity jurisdiction），当然它也审理违反联邦法律的案件。同样，涉及联邦法律的案件也可以在州法院的诉讼过程中出现。最高法院有权审查州法院的判决。

联邦法院 94 个联邦地区法院组成全国性的联邦法院体系。他们雇用了 500 多名法官，审理大量的依据联邦法律而提起的民事和刑事案件，也包括对地方法院判决的审查。不过，许多刑事案件虽涉及违反联邦法律，还是在州法院中进行审理。

联邦地方法院的判决可以上诉至上诉法院。美国有 13 个上诉法院，由

① 罗马法：古罗马时期成文的、系统的法典。

② 教会法：罗马天主教会制定的法律，建立在罗马法基础之上。

132 名法官主持，还可以审查行政部门——如联邦贸易委员会、航空航天局、食品和药品管理局——的行政裁定。每一个上诉法院根据需要设立 3 个或更多的法官。大多数情况下，上诉法院不查证事实，只是考虑法律应用和解释是否有误，它对上诉[1]所做的裁定主要依靠当事人双方律师提交的辩护状[2]，口头的论据十分有限。

联邦法院系统的最上层是联邦最高法院，由 1 位大法官和 8 位助理大法官组成。它只负责较低级的联邦法院或州最高法院的申诉案件。如果一个州的最高法院宣布某一部联邦法律违宪，则该案件必定会提交到联邦最高法院。与上诉法院不同，联邦最高法院不必审理提交的每一个案件，只审理其中的一小部分。只有涉及基本的宪法问题、条约或重大的联邦问题时，联邦最高法院才会审理案件。由于美国的法律体系建立在判例法基础上，所以法院的裁决就是全国适用的法律。

州法院系统 每个州都有自己的法院系统，处理着全国大约 90%的法律事务，其中大都是民事案件而非刑事案件。通常，州审判法院负责县一级的事务，对民事和刑事案件有最初的管辖权。在农村地区，治安法官审理小事件和轻微的刑事犯罪。在城市地区，也有治安或者警务法院。这些地方法院没有陪审团（重大案件要交由州法院审理），所作出的惩罚也大多是罚款或短期监禁。

法官

联邦法官 联邦法院的法官由总统提名，但必须取得参议院的同意。只要“行为良好”就可以保留职位，也就是说，除非遭到弹劾，否则就是终身任职。这使法官从行政或政治事务中独立出来。的确有一些联邦法官是因政治原因得到职位，不过他们都精通法律。当联邦法官出现空缺时，司法部长会列出一个具备资格的候选人名单，然后总统从名单上挑选几个人。总统一般会就候选人在法律界的声望而咨询全美律师协会（American Bar Association，ABA）。不过小布什总统取消了这一惯例做法。参议院的审查以前只是履行程序，现在则高度政治化了。反对党称总统把大量不称职的政客塞进联邦

① 上诉：把案件提交给更高层级的法院。

② 辩护状：诉讼双方提交的关于相关事实、法律和证明的文件。

法官的席位[①]，因此经常反对提名。在克林顿执政时，许多联邦法官的提名未获通过，就是因为参议院中的共和党议员在反对，认为他们太具自由化倾向。作为回应，参议院的民主党议员也同样指责小布什提名的人员太过保守。

有的总统希望联邦法官是无党派的或至少处于两党中间。比如，艾森豪威尔任命一些民主党人做联邦法官（包括最高法院大法官威廉·J·布伦南），力求取得平衡。不过大多数总统都会任命属于自己党派、与自己有着相同的法律哲学的法官。比如，约翰逊总统任命瑟古德·马歇尔（Thurgood Marshall）为最高法院大法官，后者是一个自由主义者，相信法院在推动社会公正方面应当起积极作用；尼克松总统任命的 4 位联邦法官都坚持保守的政治哲学，认为 20 世纪五六十年代的沃伦法院在保护个人权利方面走得太远，损害了法律的效力；里根总统也任命了保守的女法官桑德拉·奥康纳（Sandra Day O'Connor），她是第一位女性联邦法官。这些联邦法官的确起了很大作用。2000 年，在裁决佛罗里达州的大选争议时，最高法院最终以5∶4的结果作出裁决，使小布什获得了总统职位。后者很明显还要任命保守派人士为联邦法官，这样，他的保守主义政策在任期结束后还可以延续下去。

州法官 州法官有两个来源渠道，既有民选的也有任命的，任期为 14 年。两党经常会提名同一个候选人，努力减弱法官选举的政治性；法官选举中很少发生党派之争。在 1986 年的全民投票中，加利福尼亚人罢免了州大法官罗斯·伯德（Rose Bird），他曾经反对实行死刑。加利福尼亚州法官是任命的，但后来不得不由选民通过选举来予以确认。有些人认为，民众选举出来的法官带有太强的政治性，缺乏专业技能。反对者则认为，任命的法官才带有强烈的政治色彩。

法院的比较

法官应扮演什么样的角色？是作为仲裁者，被动地观察法律事件的发展，只是对程序中有争议的地方作出裁决？还是积极地引导审判过程，询问证人，查明证据，控制整个审判？后一模式使美国人感到恐惧，因为我们生活在普通法传统中，法官都是被动的。不过在法典法系国家，法官的确扮演着积极的角色。

① 席位：指联邦法官的职位。

英美法系的抗辩和诉讼程序　英美两国的法院是被动的机构，它们并不主动寻找非正义的行为并加以纠正。只有在法律受到挑战或被告出现时，法院才会使案件进入诉讼程序。英美法院建立在抗辩①和诉讼②的基础上。双方当事人（原告和被告）均力争从客观公正的法院中得到有利于自己的裁决。法院不会受理那些没有涉及真正利益冲突的案件；原告必须表明被告是怎样、在哪些方面造成他的损失。在审判中，法官如同帝王一般，双方当事人均要出示证据，传唤并互相询问证人，力图驳斥另一方的观点。法官只负责审查证据和证言的真实性，监督法律程序使其正常进行，对有争议的程序进行裁决。在所有当事人都出示他们的材料后，法官以事实和相关的法律为依据作出裁决。如果有陪审团参加，法官将指导陪审团成员考虑证据的分量，告诉他们相关的法律，然后基本上就是接受陪审团的裁定。

在刑事案件中，警察负责调查案情并报告给公诉人——通常是地区检察官，由公诉人决定是否提出起诉。审判过程也很像民事审判，只不过政府是原告，来起诉被告。陪审团在法官的指导下，根据有关法律和事实认定被告是否有罪。

英国的法院体系

英国的法院体系是依据 1873 年的《司法法》建立的，继承了普通法的传统，分为民事和刑事两个分支。

法官的选择和任期　英国法官名义上由国王任命，但是选择权在首相手中，他主要根据主持上院事务的上院大法官（通常也是内阁成员）的推荐进行任命。英国法官也实行终身制，并超越于政治之上。英国没有司法审查制度，虽然有很多人曾经要求过，布莱尔首相也承诺要予以建立。如果实现的话，这将是一个很重要的步骤，因为英国没有成文宪法，议会通过的所有法律都具有宪法意义。英国的司法机构与大多数国家一样，也是行政的一部分——只不过不是政府的一个部门。

律师的作用　尽管美国和英国有共同的法律传统，但差别还是很大的。

① 抗辩：建立在对立双方辩论基础上的制度。

② 诉讼：类似抗辩制，但要有一个起诉人控告犯罪的被告。

在英国，国王（也就是政府）聘用律师对犯罪提起公诉，没有美国的地方检察官那样的专业起诉人。美国律师可以从事任何法律工作，无论是在法庭内还是在法庭外。在英国，只有大律师（barristers）才可以出庭辩护，初级律师（solicitors）只能处理其他的法律事务。

欧洲的法院系统

欧洲的法院系统主要是建立在法国模式之上——这是因为拿破仑法典的广为传播。它们不区分刑事庭和民事庭。不过，大多数欧洲国家都有独立的行政法院。欧洲法官成立专门小组就法律和程序问题作出裁决，在宣判阶段，他们与陪审员共同来作出量刑和裁定。当然，外行的陪审员通常都遵循法官的权威——至少是专业知识和智慧。在一些国家（如德国），法官坐在两名外行陪审员中间和他们一起进行宣判。

欧洲的诉讼程序 在法典法系国家——世界上大部分国家都是——法官的作用比普通法系国家更为积极。检察官[①]（法国的 procureur，德国的 Staatsanwalt）将证据提交给调查官（investigating judge），后者代表司法部，负责整个案件的调查，搜集证据，询问涉案人员。这跟英美法系不同，欧洲法官在将案件交付审判前首先对是否有罪作一个初步的裁定。法国和意大利的调查官就通过与腐败官员的斗争而成为英雄。在欧洲的刑事审判程序中，被告的定罪[②]不是由陪审团作出，证据的分量也不是由当事人（原告和被告）掌握，而是由法官控制，他们可以主动获取需要的证据。

在美国，被告在被证明有罪之前推定无罪；在欧洲，这一假设几乎是相反的。在美国或英国的法院，举证责任在起诉方，被告在辩护时可以不说一句话，控方必须证明此罪无可置疑。在法典法系国家，被告有责任证明调查官是错误的。

律师的作用 与英国和美国的律师不同，欧洲律师不询问证人，法院做此工作。他们努力证明对方观点中的逻辑或事实错误，努力取得外行陪审员的同情。大部分情况下，欧洲律师不如英美律师那样有活力和创造力，因为法院在调查案件事实的过程中掌握着主动权。

---

① 检察官：在欧洲的法律体系中，同时承担搜集证据和起诉职能的法律官员。

② 定罪：确认被告是否有罪。

案例研究

俄罗斯的法律

后共产主义的俄罗斯法律仍然是原苏联法律制度的延续，因为所有人都是在共产主义法律制度训练下成长起来的。现在，俄罗斯努力建立“法治”，包括物权法和公民权利法这些“资本阶级”的概念。1991年，建立了由15名法官组成的宪法法院，这是俄罗斯历史上第一个独立的法院。从理论上，它可以推翻总统和国家杜马的决定。在实践中，俄罗斯总统权力太大——包括选择法官的权力，因此法院无法超越行政。犯罪在俄罗斯蔓延开来。新产生的富有阶层雇用杀手解决那些阻碍自己道路的人，包括国会议员、记者和竞争对手。“在这里，真正的律师是卡拉什尼科夫（原苏联著名的突击步枪）。”一位俄罗斯人对不断增多的谋杀作出这样的评论。

苏维埃法律和司法程序都与西方民主国家有很大不同，只在严格限制刑事犯罪方面相类似（都把这些行为视为反对现存政治体系）。苏维埃法律源于马克思的思想，认为法律是为统治阶级服务的。资本家自然使资产阶级法律为保护私有财产服务。而无产阶级只需制定保护国有财产的社会主义法律。在斯大林的恐怖时期结束后，偷窃或转移国家财产的行为成为经济生活中的常态。原苏联法律对个人所有权没有任何规定，现在的俄罗斯法律涉及的也不多。苏维埃法律的另一部分是处理叛乱和颠覆，这在西方法律中并不重要。很多原苏联公民因为“反革命活动”或“诽谤苏维埃”的罪名被流放到西伯利亚。

那些没有政治含义的案件依据原苏联的法律通常能得到公正处理。检察官搜集证据并提起诉讼，但有时考虑到缓和社会紧张因素而请求减轻刑罚。被告也允许有辩护律师，但律师仅向当事人提出有关法律的问题的建议，不能挑战检察官的证据。法庭上没有陪审团。原苏联的所有法官也都必须是党员。

一些涉及政治的案件从来不公开审判。驯服的原苏联精神病医生过去常常把持不同政见者诊断为“慢性精神分裂”，不经审判就可以送他们到监狱一样的医院。1974年，诺贝尔文学奖得主亚历山大·索尔仁尼琴（Alexander Solzhenitsyn）未经审判便在去联邦德国的飞机上被捕。1980年，持不同政见的物理学家萨哈洛夫（Andrei Sakharov）被流放到一个偏远城市，

以避开西方媒体的报道。克格勃拥有很大权力，独立于原苏联的法院。现在，它演变成俄罗斯的国家安全委员会，留用了前克格勃官员，承担相同的职能：让掌权者继续掌权。普京总统毕业于法律系，然后成为克格勃官员和国家安全委员会的首脑，他任命了许多前克格勃官员担任安全委员会的高级管理人员。普京可以通过正规的法律程序来清除反对者，后者会受到策划暗杀和汽车爆炸的指控。许多人担心，如果“法治”在俄罗斯不能建立起来，民主也会随之消亡。这二者是紧密联系的。

法院的作用

美国的司法审查制度比任何国家都要发达，美国人对法院的期望也比其他国家的人多。没有哪一个国家会像美国这样，“法庭上的戏剧”成为电视转播的焦点，这些国家的法庭也不会像美国这样充满戏剧性。

其他西方国家也有与美国相似的法院体系，不过作用没这么大。在瑞士，当案件从州法院提交到联邦法庭时，后者可以裁决州法律是否违反了联邦宪法。但是，该法庭不能对瑞士议会通过的法律是否合宪发表意见。德国宪法法院审查成文法，以确保它们遵守基本法（德国宪法）。位于卡尔斯鲁厄的宪法法院之所以能够建立，部分原因是二战后美国的坚持，这在欧洲是个新概念。德国宪法法院由 16 名法官组成，议会两院各选出 8 名，任期 12 年，没有报酬。该法院审理各州之间的案件，保护公民自由，宣布危险的政治团体为非法。它的裁决很重要。在 20 世纪 50 年代，它发现新纳粹和共产主义团体都想推翻宪政，于是宣布它们为非法。它裁决 1974 年的流产法案与基本法中规定的生命权相冲突，宣布其违宪。德国宪法法院运用的是更具刚性的罗马法，它的裁定还没有达到美国最高法院那样的权威。在普通法国家，最高法院的裁定确实是产生法律的土壤。

美国最高法院

美国最高法院的职责是审查联邦立法法案是否合宪，这一权力在宪法中并没有特别规定，因此一直受到质疑。司法审查问题在 1787 年的制宪会议

上曾引起激烈辩论。有的代表建议，当有疑问时，立法者可以召集法官，征求他们对该法案是否合宪的意见。詹姆斯·麦迪逊指出："违反人民自己制定的宪法的法律，可以被宣布为没有约束力和无效。"但是这一观点受到一些人的质疑，后者认为这样的权力会给法院以双重检查权，从而影响到它的中立性。另一些人认为该特权违反了权力分立原则。埃尔布里奇·格里（Elbridge Gerry）预言，这会产生"法官政治家"，这是一个很有预见性的评论。在制宪会议结束时，对司法审查权并没有做出明确的规定。

但汉密尔顿在《联邦党人文集》第78篇中表明了这一观点，认为只有法院能限制立法权力。约翰·马歇尔（1801年至1835年任最高法院大法官）同意这一观点；事实上，在马伯里诉麦迪逊案（1803年）——建立司法审查制度的标志性案例——作出裁决之前，他已经为此付出了15年的努力。但是这个原则从来没有受到普遍欢迎，那些强硬的总统总在试图抵制法院的权威。托马斯·杰斐逊、安德鲁·杰克逊、林肯、罗斯福总统均与同样强硬的法官发生激烈冲突。

案例研究

马伯里诉麦迪逊案

联邦党人约翰·亚当斯总统在即将离任时，提名马伯里（William Marbury）为华盛顿特区的法官。但不知由于什么原因，国务卿马歇尔（John Marshall）没有将委任状交给马伯里。马歇尔的继任者，共和党人麦迪逊（James Madison）拒绝发放委任状。马伯里直接向最高法院提出起诉，要求最高法院发出司法命令，强制麦迪逊将委任状交给他。

这使法院左右为难。如果大法官马歇尔和最高法院签署司法命令而麦迪逊拒绝执行，法院的声望和权威将急剧下降；但如果不签发命令，将会使人对亚当斯在任期结束之际给联邦党人匆忙的司法任命的合法性产生质疑。

马歇尔的解决办法很聪明。他不仅批评了麦迪逊和杰斐逊，而且明确建立了司法审查原则。一方面，马歇尔裁定马伯里有权得到任命，麦迪逊应将委任状交给他。另一方面，他又宣布最高法院无权签署司法命令，因为根据美国国会制定的1789年司法条例规定，最高法院对案件没有初审管辖权，这意味着该任命行为因与宪法相抵触而无效。这个裁决使杰斐逊总统十分生

气，因为他知道马歇尔如何聪明地摆脱了陷阱而且宣布了法院的权威。他意识到，这一“精英和非民主的”的司法审查制度已经确立。

从 1803 年至 1857 年，最高法院没有取消国会颁布的任何法律。1857 年，它推翻了 1820 年制定的禁止在北部各州拥有奴隶的密苏里协定，这引发了林肯总统领导的政治运动。在 20 世纪，司法审查被广泛运用。不过法院本身总是在如何应用这一原则上产生分歧。雨果·布莱克（Hugo Black）、威廉·道格拉斯（William O. Douglas）和厄尔·沃伦（Earl Warren）等主张“司法能动主义”的法官认为，最高法院在保卫《权利法案》方面必须采取行动。而霍姆斯（Oliver Wendell Holmes）、弗兰克福特（Felix Frankfurter）和沃伦·伯格（Warren Burger）等主张“司法克制主义”的法官认为，只有国会才能制定公共政策，除非立法法案很明显地违反了宪法，否则该立法法案就应当保持下去。以大法官名字命名的沃伦法院（1953—1969）明显奉行司法能动主义，它在消除种族隔离、进行社会再分配、维护被告权利等方面的判决对美国社会产生了重大影响。之后的法庭要谨慎一些，因为它主要由保守的共和党人组成。

最高法院的政治作用

在美国，最高法院的裁决经常变成政治性问题，这在其他国家一般不会发生。在罗斯福执政时期，最高法院裁决他的新政法案是违宪的，总统将最高法院的法官轻蔑地称之为“九个令人厌烦的老人”。尼克松在 1968 年的选举中称沃伦法院的自由化裁决增加了犯罪问题，威胁到了社会的安全。美国最高法官在政治生活中的确有着重要作用，任命一位新的大法官可以产生巨大的差别（因为最高法院经常出现四比五的状况）。知道法官在裁决时多大程度上受自己个人观念的影响是非常重要的。他们的思想观念是否与最高法院作为公正裁判者的理念相一致？

法官的观点

很显然，法官的个人信念影响着他做出的裁决。大多数最高法院的大法

官来自上流社会——上等或中上等阶层的祖先是英国新教徒的白人男性。激烈的批评者认为，这些法官不可能认同穷人或受种族压迫的人的诉求。最近关于黑人和女性的案件裁决就显示出明显的保守主义潮流，因为这些大法官在对待自己权利上是持保守立场的。许多自由派人士不喜欢克莱伦斯·托马斯（Clarence Thomas）——最高法院第二位黑人大法官——的立场，他竟宣称自己属于保守派人士。

另外还有更具体的因素影响法官的裁决。他们都是老人，2005 年时平均年龄超过了 70 岁。来自南方的法学家通常对种族问题很保守。但是也有例外。其中一位最强烈的民权支持者是亚拉巴马州的雨果·L·布莱克（Hugo L. Black），年轻时曾是三 K 党的成员。以前做过公司律师的法官可能更关注商业问题。有些法官，像路易·布莱德斯（Louis D. Brandeis，五个犹太大法官之一）和瑟古德·马歇尔（第一位黑人大法官）在改革和民权问题上很积极，体现了他们的自由主义信念。还有一些在州法院任过职的法官主张州法院的权力应该得到加强。

但是影响法官表决的两个最重要的因素，似乎是法官与政党的关系和法官关于司法角色的认识。民主党法官比共和党法官更倾向于支持自由主义的立场。前者更认同“司法能动主义”，把最高法院看做是被压迫的少数民族和穷人的保护者，他们对州政府的权力持怀疑态度，赞成增强联邦的权威，依据宪法第 14 条修正案寻求对个人权利的保护。共和党法官则主张“司法克制”，倾向于在联邦体制内保持州的权力，较少将《权利法案》作为保护工具。当然也有例外情况。1953 年，当艾森豪威尔总统任命加利福尼亚州长沃伦为最高法院大法官时，他认为自己挑选了一个持“中间路线”的共和党人；后来，艾森豪威尔称这次选择是他所犯的最愚蠢的错误。

许多法官认为最高法院是特定宪法原则的坚定捍卫者，它不应随民意而摇摆。杰克逊法官这样说过：“人的生命、自由、财产、言论自由、新闻自由、信仰和集会自由和其他一些基本权利不能被提交投票，它们不是选举的结果，而是与生俱来的权利。”但是最高法院大法官在实际上是受公众态度影响的。1936 年，当法院通过了几个旨在遏制经济萧条的重要法律之后，罗斯福总统被赋予这个国家历史上最大的权力。1937 年，他提交了把最高法院大法官数量增加到 15 名、退休年龄延长到 70 岁的法案。这个计划失败了，因为人们感到罗斯福偏离了宪法规定的司法独立原则，但它的确使法院

开始审视自身的狭窄世界，并接受变革。1936 年大选和关于“法院大换班”的争论直接导致了最高法院处理新政法案时更加谨慎的态度。有人开玩笑说：“一次及时的转换挽救了九个人”。

另一个因素是同事的观点。大法官约翰·马歇尔（1801—1835）和沃伦（1953—1969）都通过自己的个性和司法推理，让同事接受自己的法律哲学。许多因素——并非所有都已被认识到——在影响着裁决。最高法院大法官的终身制也许是最重要的因素。他们独立并相对超脱于国会、白宫、私人利益集团，这些因素以潜在的方式改变着他们，自由主义者可能变成保守主义者，司法能动主义者可能变成司法克制主义者，反之亦然。法官位置的重要性以及知道自己的决定可能改变美国社会，这使得法官们深入思考，有时还会改变观点。最高法院和许多地方一样，相当一大部分工作人员由自己决定。

法院的政治影响

我们的法律制度存在一个根本性的冲突。一方面，期望法官公平；另一方面，法院的重要性又给予法官相当大的政治权力。在 20 世纪，这一权力更是逐步增长。沃伦法院[①]在公民权、犯罪者权利、立法机构中席位分配这三个关键领域表现积极，争论也同样激烈。这实际上是改写了美国宪法。比如，沃伦法院推翻了 96 名来自南方的国会议员提出的土地法案，认为它不符合“自己的政治和社会哲学”。

公民权 最高法院对“布朗诉托皮克教育委员会”一案的裁决在美国种族关系中引发了革命性的变革，这是国会不愿涉足的领域。法院接受了瑟古德·马歇尔（后来成为全国有色人种促进会的律师）的社会学观点，一致裁决在公共学校实行种族隔离是“天生的不平等”，因为他们歧视黑人孩子，剥夺了宪法第 14 条修正案赋予后者的受平等保护的权利。一年以后，在“布朗第二案”中（1955 年），废除种族歧视的政策被要求以“谨慎的速度”推行。而南方白人则发誓要进行广泛的抵抗。

美国黑人在这个判决的支持下，力图在其他领域也争得平等待遇。到

---

① 沃伦法院：1953 年到 1969 年间由联邦首席大法官沃伦（Earl Warren）建立，主张自由的、积极的司法原则。

1963 年，对抗已经变成全面性的。在“隆巴德诉路易斯安那州”（Lombard v. Louisiana，1963 年）案中，沃伦法院支持了占座抗议[①]，判定实行种族隔离政策的州政府不能起诉那些拒绝离开隔离餐桌的黑人。法院认为，依据宪法第 14 条修正案，没有哪个州有权拒绝任何人平等地受法律保护的权利。静坐示威成为民权斗争的一个主要武器。1964 年，国会也追随法院通过了《公民权法案》，禁止在宾馆、汽车旅馆、饭店和影剧院等公共场所实行种族隔离。

怎么做

四维表格

政治学家们偏爱使用四维表格，这是各有两种可能性的两个变量的表格，通常是按从高到低的顺序来排列。比如，我们把国有企业的数量和福利政策的数量作为两个变量，每一个都有两种可能性，这样两两交叉就成了 4 个区间。这样，我们就可以发现，在社会主义国家（如古巴），这两者都比较高；在实行自由放任经济政策的国家（如美国），二者都比较低；在中央集权的国家（如巴西），国有企业比例高但福利政策比较少；在福利国家，则国有企业比例低而福利政策比较多。

巴伯关于总统个性的分析也是四维表格，把总统对职位的喜好作为 Y 轴（积极的和消极的），他们的工作能力作为 X 轴（主动的和被动的）。四维表格经常是对现实的简单化处理，但是它可以告诉我们变量之间如何发生交叉关系，并且至少可以得到 4 个结论。关于最高法院的两个变量可以是政党（共和党和民主党）与司法理念（积极的和限制性的）。根据这 4 个范畴，法官们该如何进行分类呢？

刑事审判　沃伦法院在刑事审判方面的裁决给美国人带来了更多的麻烦。在“马普诉俄亥俄州”案（Mapp v. Ohio，1961 年）中法院裁决，除非紧急情况，否则警察没有搜查证而获取的证据在州法院中不被承认。1963

① 占座抗议：借审慎的违犯使地方法律失效的策略，比如在实行种族隔离的快餐馆里静坐示威。

年，在“吉迪恩诉温赖特”案（Gideon v. Wainwright）中法院裁决，必须为贫穷的被告提供辩护律师。在“埃斯科比多诉伊利诺伊州”（Escobedo v. Illinois，1964 年）案中，法院以五比四的比例裁决，嫌犯在警察询问时有权要求律师在场，否则供状不能在法院运用。法院最有争议的裁决是 1966 年的“米兰达诉亚利桑那州”案（Miranda v. Arizona），法院也是以五比四的比例裁决，嫌犯一被警察抓获，便应被告知他有权保持沉默，并要求接受询问时有律师在场。

立法机构中的席位分配 同样重要的是最高法院坚持选举中“一人一票”的原则。直到 1962 年，在许多州的选区划分中，农村代表过多而城市代表不足。1962—1964 年间的一系列裁决中，沃伦法院发现不平等的代表权影响了第 14 条修正案的平等保护权。最高法院命令州立法机构运用“一人一票”的原则，按人口重新划分选区。

这些裁决使许多人感到受到了伤害：那些不喜欢和黑人住在一起的种族主义者，在抓捕嫌犯时备受掣肘的警察，那些想要更多“超过平等选票”的乡村居民。随之出现了写着“弹劾沃伦”字样的广告牌，1968 年，尼克松也像对付休伯特·汉弗莱一样反对最高法院。沃伦法院推翻了种族歧视法（Jim Crow Laws），改写了刑事审判的程序，重新划分了立法机构选区。除马歇尔法院之外，它是美国历史上最积极、最具突破意义的法院。

后沃伦法院 伯格法院（the Burger Court，1969—1986）和现在的伦奎斯特法院（the Rehnquist Court，1986—2005）总体上呈保守主义特征，试图纠正一些沃伦法院的裁决，但是表现得并不是很明显。在 1978 年的贝克（Bakke）案中，伯格法院裁定为黑人申请者保留医学院的名额违反了宪法对白人的平等保护。但第二年，在韦伯（Weber）案中，它又裁决帮助黑人工人获得技术职业的配额是合宪的。在刑法上，伯格法院也作出了一些很难判断倾向的裁决。1984 年，它在“马普原则”（拒绝非法取得的证据）的基础上增加了“善意例外”原则，即如果一名警察持搜查证进行搜查时，无意中发现了另外一个证据，那么该证据就可以被应用。这一修正并没有推翻“马普原则”。1976 年，法院裁决如果实行死刑是公平的话，那么它不见得就是“残酷和不寻常”的。

伦奎斯特法院主张保守主义，但对其也保持足够的警惕。1988 年，在一次震惊里根政府的裁决中，法院主张独立检察官制度是合宪的，而白宫认为它干预了行政权力。法院同样裁决焚烧美国国旗不能被宣布为非

法，它是言论自由的一种表达形式；这个裁决引发广泛的抗议，于是又通过一项新的联邦法律，宣布焚烧国旗为非法。2003 年，法院支持对竞选资金进行改革，支持大学申请中的“积极性行为”（如为少数民族学生预留名额）以及其他的自由主义政策。总之，后沃伦法院是在修正而不是背叛沃伦法院。

如何评价法院作出裁决时所依据的准则？困难在于对保守主义的定义。这个词可以被用于裁决的具体内容（如给予少数民族特殊的待遇），也可以指称维持现存制度的态度，这两者经常重合在一起，比如法院裁决州可以通过法律限制流产，这在具体内容和对州的权力的认定上都表现出保守主义倾向；但有时这二者是分离的，如伦奎斯特法院一致推翻给 R·杰里·福尔韦尔（Jerry Falwell）的 20 万美元诽谤赔偿，有些人可能认为这一裁定是“自由主义的”，但它的确只是重申了宪法第一修正案主张的新闻自由的权利。媒体和公众所称的“保守主义”与法院无关，它只是维护宪法。像大法官安东尼·斯凯莉（Antonin Scalia），尽管被贴上保守主义的标签，但其实是属于自由主义阵营的。“自由主义”和“保守主义”只是媒体和政客们简单化的标签，并不适用于最高法院。

联邦法院是政府决策机构中不可分割的一部分——它不是在机械地解释法律。法官的裁决的确能够影响政治，反之亦然。那些利益寄托在法官裁决上的人试图说服法官接受他们的观点；那些从总统和国会那里没有如愿的人希望能在法院这里达到目的。一些人把美国的司法体系叫做“备份的立法机关”或“国会的最后防线”，因为它可以承担其他部门害怕的问题。没有最高法院的干预，国会不会通过《公民权法案》，总统也不会采取行动反对种族隔离政策。自我运转和具有内在一致性的司法体系是美国对政治生活的一大贡献。

关键术语

法律　高级法　自然法　制定法　原告　普通法　民法　宪法　司法审查　判决先例　法典法　互惠　一致　罗马法　教会法　上诉　辩护状　席位　抗辩　诉讼　检察官　定罪　沃伦法院　占座抗议

关键网址

美国最高法院的裁决

supct. law. cornell. edu/supct/

司法部

www. usdoj. gov/

全美律师协会

www. abanet. org/

庭审直播

www. courttv. com/

普遍适用的法律

www. findlaw. com/

参考文献

Abraham, Henry J. *The Judicial Process: An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England, and France*, 7th ed. New York: Oxford University Press, 1998.

Baum, Lawrence. *The Supreme Court*, 8th ed. Washington, D. C.: CQ Press, 2003.

Belsky, Martin H., ed. *The Rehnquist Court: A Retrospective*. New York: Oxford University Press, 2002.

Calvi, James V., and Susan Coleman. *American Law and Legal Systems*, 4th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000.

Carp, Robert A., Ronald Stidham, and Kenneth Manning. *Judicial Process in America*, 6th ed. Washington, D. C.: CQ Press, 2004.

Carter, Lief H., and Thomas F. Burke. *Reason in Law*, 6th ed. White Plains, NY: Longman, 2001.

Cushman, Clare, and Melvin I. Urofsky, eds. *Black, White and Brown*:

The Landmark School Desegregation Case in Retrospect. Washington, D. C.: CQ Press, 2004.

Nelson, William E. *Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review*. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 2000.

Pacelle, Richard L. *The Role of the Supreme Court in American Politics: The Least Dangerous Branch? Boulder*, CO: Westview, 2002.

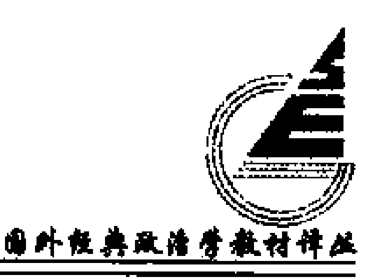
Powe, Lucas A. *The Warren Court and American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000.

Rehnquist, William H. *The Supreme Court*. New York: Knopf, 2001.

Tate, C. Neal. *Comparative Judicial Systems*. Washington, D. C.: CQ Press, 2005.

Urofsky, Melvin I. *The Public Debate over Controversial Supreme Court Cases*. Washington, D. C.: CQ Press, 2005.

第 18 章



政治经济学

思考题

● 我们如今面对的政策选择哪些不是经济方面的？

● 对于大萧条，凯恩斯的解决方法是什么？

● 是什么引发了 20 世纪 60 年代的美国通货膨胀？

● 美国的税收过高吗？同什么相比可以看出？

● 20 世纪 90 年代美国经济的哪些方面是正确发展的？

● 为什么收入不平等在美国加剧了？

● 津贴和福利有什么不同？

● 意识形态如何影响我们对贫困的看法？

● 美国的哪些项目实际上是可以削减的？

政治经济学是一个古老和富有弹性的术语。18 世纪和 19 世纪末期的古典经济学家——亚当·斯密、大卫·李嘉图、约翰·斯图尔特和卡尔·马克思——都对什么是政治经济学①进行了论述。在此过程中，他们继承了亚里士多德的观点，后者把政府、社会和经济看作一个整体。传统的政治经济学家同样有一种规范性的取向，规定政府为促进繁荣应该做些什么。在 19 世纪末期，当经济学家们变得更加科学化并基于数字说话时，他们将“政治”排除在其学科外，并从“应该”或“应当”的规定转向经验主义的描述和预测。

近来政治经济学这个术语已经带着派性的暗示复活了。激进人士用“政治经济学”来代替马克思主义，以描述他们对资本主义国家间和国家内财富分配不均的批评。保守主义者使用该词以试图返回到亚当·斯密所提倡的纯市场体制。我们将避免带有意识形态的内容，用该词来意指政治和经济的交融面。这个交融面非常大。

经济巩固了政治中的几乎所有东西。政治家通过允诺带来繁荣以获得选举并靠实现这种允诺来重新当选。几乎所有公共政策②的选择都有其经济原因，并且这些原因还经常足以导致或破坏政策。一个设计保护环境的政策，如果导致工业发展的缓慢和失业的出现，那它就不可能持续太久。一项能源政策要资助一加仑 50 美分的酒精（从谷物中提取的酒精），它能够持续仅仅是因为农民的需要，即使它消耗的能源比所产生的能源还要多。

随着经济的增长，一个国家能够支付得起新的福利措施的运作，就像美国在急速发展的 20 世纪 60 年代所做的那样。在经济停滞的时候，政府就不得不削减福利开支并制定刺激经济、促进更多生产的政策。不管什么问题——健康、环境、能源或者福利——都与经济相关。一些最糟糕的政策往往就是在决策者忘记了这一基本点的时候制定出来的。因此，经济政策具有优先性，并且它影响着所有的其他政策。每一位政治学家在某种程度上都应同时是一个经济学家。作为候选人，比尔·克林顿在 1992 年选举期间一直提醒自己：“傻瓜，就是经济！”他是正确的，经济是最重要的。即使在他被弹劾时，繁荣的好时期依然支撑着他的声望。低通货膨胀和低失业率使得多数美国人对克林顿的总统任期感到相当满意。

① 政治经济学：政治和经济的相互影响；政府在经济中应该做的事情。

② 公共政策：政府努力去做的事情；在各种选项中政府所做的决定。

政府与经济

现在，即使是保守人士，也不会期望政府不要干预经济。每个人都期望政府能够促进经济的繁荣，并且如果它做不到这一点的话，选民就会在下一次选举时对政府进行惩罚，正如1992年所发生的一样。老布什总统拥有抱怨的合法理由：他并没有在选举前因短暂、温和的经济不景气而受到批评。但选民认为他对此负有责任。在20世纪早期，情形却不是这样：许多欧洲政府同华盛顿政府一样，遵循我们在第6章所讨论的“古典自由主义”原则，奉行不干预经济的政策。然而，随着1929年经济大萧条的爆发，不干预政策使情况越来越糟，于是人们开始要求政府进行干预。

英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯1936年写的一本书提出要通过抑制经济周期[①]的波动来消除经济不景气。在萧条时期，政府应通过公共工程和福利的“反周期开支”来增加“总需求”，使萧条[②]变得更短暂、更温和。当经济增长过快时——伴随着投机泡沫和通货膨胀的危险——就应通过提高税收来冷却。信奉古典亚当·斯密自由市场观点的人担心“赤字开支”，但凯恩斯声称我们只是欠自己的钱，而且，“长期来看，我们都将死亡”。一些人认为是“凯恩斯革命”将我们带出了大萧条。另一些人认为，富兰克林·D·罗斯福的新政从未完全贯彻过凯恩斯主义；只有二战的庞大国防开支做到了这一点。还有人怀疑，新政获得了除了债务和通货膨胀[③]外的任何持续的成就。

案例研究

战后美国的经济萧条

大部分人都承认萧条是经济周期的一个正常阶段，但是没人能预测它们什么时候发生，什么原因引起它们的发生，它们将持续多久，或者它们的严重程度有多大。我们唯一可以预测的就是现任总统会因为它们而受到（不公正）指责。2001

① 经济周期：若干年中在增长与衰落之间变动的经济趋势。
② 萧条：经济下滑的阶段；缩水的国内生产总值（GDP）。
③ 通货膨胀：价格的普遍与总体上涨。

年的萧条使华尔街的那些西装革履的人陷入了尴尬，他们曾经预测新兴的高科技经济和十年的增长意味着我们可以规避经济下滑。没有人能够废除经济周期。

过去那段二战后的经济萧条使我们可以用恰当的观点来看待问题：经济萧条不是永远存在的，而且也没有使国家经济大规模的缩水。对那些失去工作的人来说，这并不带来欢呼。下面这个表展现了美国经济萧条的年份，它们持续了多少个月，以及多少 GDP 从萧条前的顶点下降到谷底或者“凹槽”。

1948—1949	11 个月	下降 3.6%
1953—1954	10 个月	下降 2.6%
1957—1958	8 个月	下降 3.2%
1960—1961	10 个月	下降 0.5%
1969—1970	11 个月	下降 0.1%
1973—1975	16 个月	下降 3.4%
1980	6 个月	下降 2.2%
1981—1982	16 个月	下降 2.8%
1990—1991	8 个月	下降 1.3%
2001	8 个月	下降 0.3%

资料来源：美国国家经济研究局。

如今，即使在保守的共和党那里，凯恩斯思想都是准则。关于过度消费需求会导致通货膨胀或者应降低税收以消除萧条都是凯恩斯经济学。因为国会的反应太慢，所以抚平经济危机的斗争转向了联邦储备委员会[①]，该机构通过控制利率，可以提高或者降低经济活动。联邦储备委员会主席艾伦·格林斯潘在 20 世纪 90 年代因能保持美国经济增长而获得了非凡的英雄地位。

我们最主要的一些经济问题是什么，政府对这些问题该如何应对？考察美国自 20 世纪 60 年代大致所经过的一系列事件，并注意这些问题是如何再次发生的。我们今天依然面临着其中的许多问题。

通货膨胀

直到 1965 年，美国的通货膨胀率还算是低的，但 1965 年约翰逊总统将越南战争升级，通货膨胀率就随之上升了。战争开支给美国经济注入了1 400亿美金

① 联邦储备委员会：简称“美联储”（The Fed），美国中央银行，可以提高或降低利率。

(若考虑通货膨胀并对之进行调整后，现在的价值是当时的五倍)，但却没有相应数量的商品和服务可以购买。过多的美金在购买过少的商品，这就是对需求拉动的通货膨胀的经典描述。由越南战争所引发的通货膨胀呈现出自己的特色，并一直持续到 20 世纪 80 年代。约翰逊总统以为，他能够在战争产生较大的经济后果前迅速而廉价地在越南取胜。他失败了。许多经济学家指出，如果他在战争一开始就愿意提高税收的话，就可以避免通货膨胀的最糟糕的情况。

增加税收

约翰逊总统不愿因越南战争而提高税收，主要是出于两方面的原因。第一，1964 年他刚在国会通过一项减税的法案，第二年却又要转回去，这是件很尴尬的事情。第二，他不想承认，他已将国家带入了一场持久而昂贵的战争之中。当约翰逊和国会终于在 1968 年改变主意，决定将税收提高 10% 的时候，已经太晚了，通货膨胀已难以消除。由此可以得出的教训是，在战争中你必须提高税收来抵消不断增长的政府开支。小布什总统像约翰逊一样忽略了这个教训，两人都是在降低税收的情况下将我们带入战争。为了阻止通货膨胀，联邦储备委员会不得不提高利率。

收支平衡

从 20 世纪 50 年代末开始，美国的进口大于出口。20 世纪 60 年代由战争带来的繁荣使美国处于出口难以平衡进口的贸易逆差状态。美国工业不断外购，美国民众享受着廉价的进口商品。一个巨大的收支不平衡[1]产生了。与外国货币相比价值太高的美元意味着买外国的东西很便宜，但要在外国市场上卖我们的东西却很困难。特别是日本和随后中国的产品占了美国很大的市场份额。美元充斥着世界，它们真是太多了。

怎么做

地图

地图经常是未被充分利用的，但它是区域构成研究的基础。它们同样可以

① 收支平衡：一个国家出口与进口的比值。

使读者易于理解。像交叉列表和散点图一样，地图可以将两个不同变量联系起来，有时候这可以让你发现忽略的地方。一项对宾夕法尼亚州的佩罗选票（Perot vote）的研究发现，在国家北部边缘的乡村地区最为明显，这些萧条地区的选民抱有很多愤恨且投票率很低。一张地图说明，佩罗选票来自那些通常不爱投票的离群索居的人。

基本的技巧就是在地区构成上涂阴影（国家、省、乡村或选举地区），以表明政党选举的变化。你可能要了解德国社会民主党（SPD）（以下称社民党）的总体选票。在那些德国地区（州），社民党获得的选票在国家平均线之下的5%或更低，将它们保持为白色。在那些社民党赢得从低于国家平均线5%到高于5%，把它们涂成浅蓝色。在那些社民党获得高于国家平均线5%的地区，将它们涂成中度蓝色。这样一瞥，你就可以获得一幅德国地区选举的图。多数国家都展现其地区选举模式。

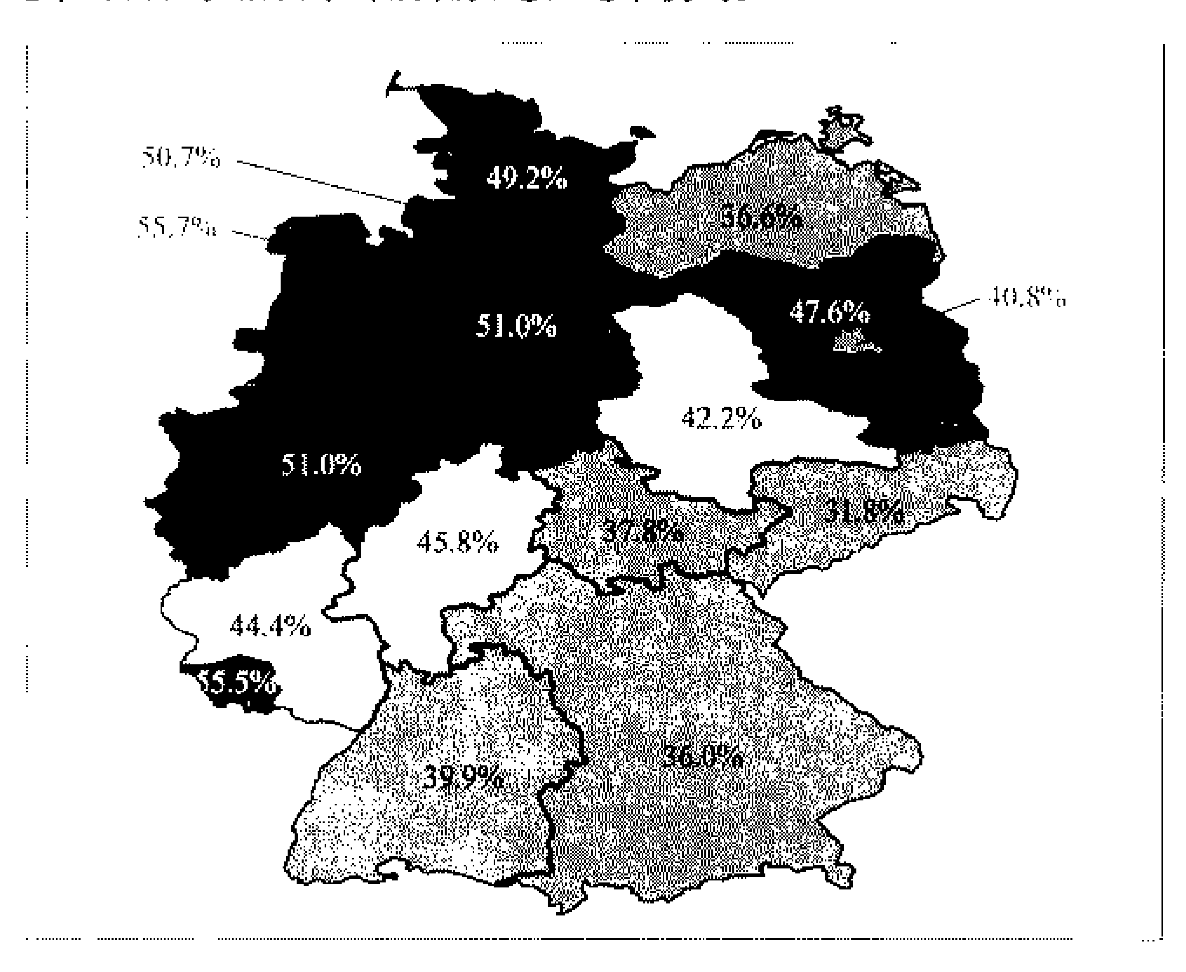


图 18—1 德国各地区社会民主党的选举

你要观察的第二个变量，可能你会选宗教，在同样的基础上涂上颜色，在新教徒低于或高于德国所有新教徒百分比的地方涂色。你会发现两幅图很

相似，因为德国天主教徒倾向于选举基民盟，而新教徒倾向于选举社民党。这样的图标表明了宗教和选举的大概关系。

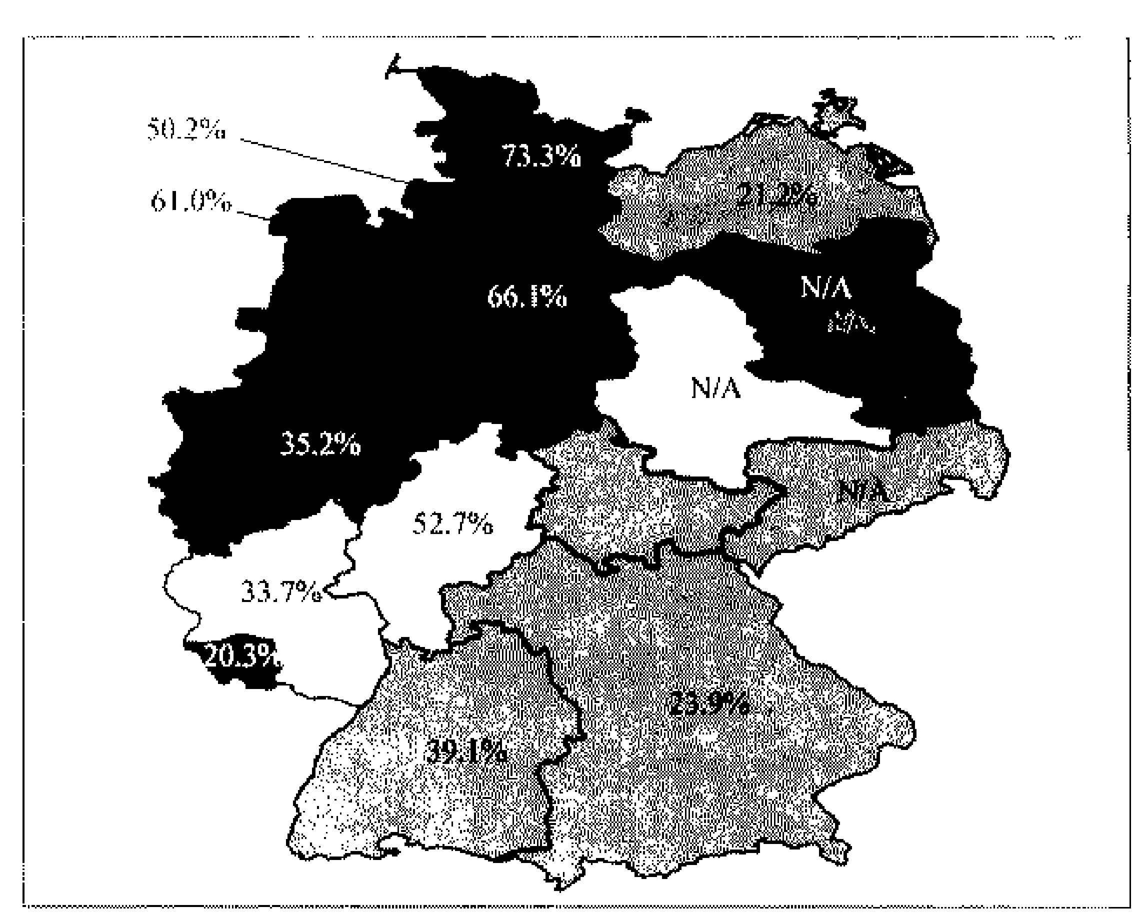


图 18—2　德国各州新教徒所占各自人口的百分比

美国国会和州立法地区擅长于绘图说明城市—农村选举的不同。按照法律，在每一次的人口普查以后，美国行政区的低价房子必须有相应数目的居民与之匹配。相应地，领土的大部分地区是农村，小部分地区是城市，中型的地区表明它们是城郊。将民主党地区涂成蓝色，共和党地区涂成红色，将会表明乡村地区支持共和党，城市支持民主党，这在 2000 年和 2004 年的选举中尤为如此。当然，州与农村从未被设计为拥有同样数目的居民。

金本位

在一次改变这种不平衡的努力中，尼克松总统于 1971 年切断了美元和

黄金之间的联系，这是自 1944 年以来一直执行的固定汇率[①]。布雷顿森林体系规定：1 盎司黄金的固定价值是 35 美元，其他货币与美元挂钩——这构成了战后重建的基础。但美元在世界范围内的通货膨胀使得我们的黄金储备贬值，所以尼克松总统宣布不再有黄金了，让美元“浮动”到与其他货币换算的更低水平上。这一浮动汇率[②]使美元贬值了约 1/5。然而，美元倒退了，而美国的贸易和花销赤字却更加严重。

工资—物价冻结

与此同时，尼克松将工资和物价冻结，试图消除人们对通货膨胀的恐惧心理。1971 年的工资—物价冻结在一开始还是受欢迎的，但不久就有人抱怨利润并没有相应地冻结，以致商业获得了过度的利润。然而，与工资一物价冻结相伴的更为严重的问题是，当它们被取消时，淤积的压力使通货膨胀比以往更为严重。许多经济学家认为，尼克松 18 个月的冻结只是将通货膨胀推上了一个更高的台阶。一些经济学家（大多是自由派）支持对工资和物价进行控制的思想——将此称为“收入政策”——但现在几乎没有经济学家愿意再做此尝试。

石油危机

国际石油协定，像大多数国际贸易协定一样，是以美元为标准制定的。美元的贬值意味着石油输出国由他们的“黑色黄金”所获得的利润越来越少。20 世纪 60 年代，石油价格低得离谱。由于 1973 年中东战争造成的结果，石油输出国组织（OPEC）成员终于能够做他们一直渴望做的事情了：将石油价格提高四倍。1979 年，为响应伊朗的革命骚乱，他们将石油价格再次提高。在整个 20 世纪 70 年代，世界石油的价格由每桶 2.50 美元涨到 34 美元，破坏了整个世界经济。

滞涨

石油价格的成倍增长引发了各地的通货膨胀，同时使经济陷入了萧条。

---

① 固定汇率：美元兑换固定量的外国货币。

② 浮动汇率：依据市场情况，美元兑换不同数量的外币。

20 世纪 70 年代期间出现了一个新名词——滞涨[①]——来描述伴有经济增长停滞的通货膨胀。以前，经济学家已经发现了经济增长与通货膨胀的一种联系：当其中一个上升时，另一个也随之增长。在 20 世纪 70 年代，这一联系被打破了。通货膨胀突破了两位数的水平（10%或更高），但经济却萎缩且失业也增长了。从 1973 年起，美国普通家庭的生活标准就一直处于停滞状态。人们认为罪魁祸首是石油价格的大幅上升，它影响到经济的每一个角落，从农业和运输业到制造业和建筑业。美国尤其受到强烈的冲击，因为美国民众已经习惯了廉价的能源，并且他们的工业和生活方式都是建立在此基础上的。当 2004 年和 2005 年的石油价格达到最高的每桶 55 美元时，一些人担心类似的停滞后果会出现。

案例研究

美国的税负有多高

同其他国家相比，美国的税收不是非常高。经济合作与发展组织（即“富国俱乐部”）指出，2002 年下列国家的税收占 GDP 总量的百分比是（包括州和地方的）：

瑞典	51
法国	44
德国	36
英国	36
加拿大	34
美国	29
日本	28
墨西哥	18

美国人抱怨他们的税负过高——如果税收是零的话他们将抱怨——但在发达的工业化国家中，我们算是低的了。多数欧洲人认为，他们从体制当中得到很多，因而很少对税负抱怨。问题是，美国人会愿意削减多少税收和哪些项目以使税负更低呢？国防开支？社会安全？医疗？此外，一些联邦项目

① 滞涨：20 世纪 70 年代美国经济同时出现的增长缓慢与通货膨胀并存的局面。

的“削减”不过是税收负担转移到州和地方罢了。

利率

吉米·卡特总统试图刺激经济，但这使得通货膨胀比以前更糟糕：1980年的通货膨胀率达到13.5%，这也许导致了他谋求连任的失败。其成员由总统任命的、任期为四年且不能被解雇的联邦储备委员会通过创历史纪录地大幅提高利率来消解通货膨胀，有一次利率甚至超过了20%。但这样痛苦的药方同样带来了自大萧条以来的最高失业率（超过10%）。无人希望利率再像先前那样高。美国民众也开始意识到美国联邦储备委员会在其经济生活中是多么的重要。

税收减免

同样是为了刺激经济，里根总统转向依靠一种被称为“供应经济学”的手段，这种手段集中于投资和生产而不是像凯恩斯主义政策那样关注顾客的需求。刺激供给方是肯尼迪的想法，即降低税率刺激经济增长并最终产生更多的财税收入。过高的税收压制了成就和投资。国会吸纳了这一想法，并在三年中减免所得税达25%。实际上，这几乎没有抵消美国纳税人因通货膨胀而遭受的“税档潜升”①；他们的购买力保持不变，但是他们却发现自己处于较先前更高的税收档次之中。里根的税收减免的确刺激了经济，但它也助推了另一问题的产生。

由于这些因素的相互促进，经济获得了增长并产生了意想不到的税收收益和预算盈余，这种景象已经几十年没有出现了。然而好景不长。到2000年，电脑和电子商务的“高科技”泡沫破裂，投资者这时才意识到电子商务没什么可出售的，而且也没有收益。

同时，股票市场也上扬到超出任何合理的价值并随后下跌。银行和流通行业的崩溃从东亚到拉丁美洲和俄罗斯，使世界经济变慢。“9·11”恐怖袭击加剧了经济的低迷。那些相信增长阶段可以永久持续的人明白了商业周期

① 指同一人须缴纳更多的所得税——译者注

虽然无法精确地预测，但它却依然在发挥作用。

案例研究

美国繁荣的起伏阶段

20 世纪 90 年代末，美国经济发展得很好以至于有人将其形容为“有效的周期”，并认为值得其他国家学习。实际上，这只是正常经济周期的上升阶段，该阶段在 2001 年的衰退中结束。然而，当它好的时候，它是非常好。上升阶段的连锁效应包括：

- 四年的联邦预算盈余，这抑制了通货膨胀和利率。
- 低通货膨胀提高了投资者和商人的信心，并抑制了工资需求和利率。
- 低利率刺激了商业的扩张。
- 适度的税负使消费和商业扩张有充足的资金。
- 缓慢增长的工资刺激了新的就业机会并使失业率低于 5%，只有欧洲的一半。
- 适度的管制刺激了新商业的建立以及原有商业的扩张。
- 充足的进口抑制了工资需求和通货膨胀。
- “消费者驱动”的繁荣更是被深陷债务的家庭所推动。
- 低油价使便宜的能源能助推商业的增长。
- 在信息技术上的大量投资，电子商务领域诞生了投机性的狂热和即时的百万富翁。

预算赤字

里根总统提交给国会的预算，其特征是税收的减免和国防支出的大幅增加。他估计这将会迫使国会大幅度削减国内开支和福利花销。但是国会削减得很少，而美国的联邦预算赤字[①]也达到了历史纪录——在老布什总统任期的最后一年达到 2 950 亿美元。通过发行国库券，联邦政府借到了钱，并由

① 预算赤字：花销超过既定年度的收人额度。

此“挤出”商业借贷并提高了利率。由于利率很高，外国人发现美国是个投资的好地方，因此实际上美国的大部分预算赤字是由外国投资填补的。预算赤字就像一个巨大的、开动着的真空吸尘器，吸收来自世界各地的物品和资金。小布什总统的赤字更大——在 2004 年达到 4 130 亿美元——这让许多人担心美元会贬值。

贸易赤字

几十年来美国的消费高于其生产，并且其进口也大大超过出口。2004 年美国的进口超过出口达到惊人的 5 000 亿美元，占其 GDP 的 5%。巨大的外贸赤字使美国成为世界上最大的债务国。这又进一步导致美国的资产被外国人买下。美国民众通常不喜欢这种情形，但这实际上没什么问题。如果外国人想要在美国投资，这只会让我们更加繁荣。到 2004 年，我们的贸易伙伴的购买使美元贬值，且欧元[①]升值了。这实际上使美元贬值并使美国的产品更加便宜，这是欧洲人不想看到的。一些经济学家认为美国的贸易赤字是无关紧要的，因为美国经济是如此强大以至于那些债权人知道他们肯定能够得到偿还。其他人则提醒将过多的信心放在美元上的做法：如果美元突然崩溃，那么世界的商业活动将没有标准的“储备”货币，从而导致全球衰退。

预算平衡

1994 年共和党对国会大厦的接管带来了减少政府开支和结束长期预算赤字的坚定努力，这些赤字每年都被添加到国家债务[②]（联邦政府所欠的全部债务）中，目前，这个赤字总量超过 7 万亿美元，由政府举债借人。克林顿总统赞同减少赤字的努力，此后联邦预算到 20 世纪 90 年代末开始有盈余。这些盈余很少是削减开支的结果——一些削减只不过是将负担挪到后几年——倒是高科技和股市的繁荣，使富人（1999 年，美国家庭中 1/5 最富的人掌控国家一半的收入）的财富增加了，因而税收能够从他们那获得增加。

---

① 欧元：从 2002 年开始，通用的欧元货币开始在多数西欧国家使用，2005 年 1 欧元可以兑换 1.3 美元。

② 债务：过去多年的全部赤字总量。

此后经济衰退导致盈余结束——税收减少且联邦开支增加——而后联邦预算又重新陷入赤字。小布什政府计划了一个10年的盈余项目，但他们一年都没做到，共和党政府和国会花钱比以前更快了。现在轮到民主党要求预算平衡了。

案例研究

不平等的增长

在超过大约1/3世纪的时间里，美国人的收入增长变得不平等。富人分得了国家经济蛋糕中的更大一块，穷人分到了一小块。很多中间阶层保持不变，但是一些人，尤其是或多或少拥有高等教育的人，其收入增长很快。

发生了什么事情？许多经济学家相信，其他国家的工业增长，尤其是东亚地区，降低了美国蓝领工人工作的数量和收入，因为美国的工厂移往海外了。工会——在20世纪50年代初40%的美国工人组成工会——后来的工人数量降到15%以下，其中多数是政府雇员和教职人员的组织。美国的工厂在进行外购①，从海外或者更便宜的、没有工会的美国制造商那里购买零部件和产品，这使得工人们更加脆弱。通过降低美国的工资标准并利用不断进步的技术改进和重组来提高生产率②——包括“缩小规模”——美国再次收获了经济亮点，但并不是所有人都能分享。

真正的赢家并不是普通的工人或中层经理，而是高层经理人和投资者。首席执行官的报酬惊人——许多人年薪几百万——而且股东们看见他们的股票价值不断上升。助推20世纪90年代牛市③的是婴儿潮④一代的信念，这种信念认为社会保障不可信赖，因此他们必须为退休储存金钱，而股票是最好的方式。伴随着越来越多的人将钱投入到股市——超过历史纪录的约1/3的美国家庭投身于股票市场，其中大部分通过共同基金——许多投资者在20世纪90年代做得很出色。最有钱的5%的美国人变得十分有钱；他们支付的额外税收使政府的财政盈余。美国的工人阶级——没有钱做投资——做得并不好，但鉴于还拥有一份工作，大部分人还是接受了现状。多数妻子为

① 外购：美国企业在海外生产。
② 生产率：制造商品的效率。
③ 牛市：持续增长的股票市场。
④ 婴儿潮：在1946到1964年间美国出生的规模庞大的一代。

了最后的晚餐而外出工作。21世纪初期缓慢的经济增长给那些在繁荣时期获益甚微的人带来了怨恨。

谁有权利得到什么？

联邦预算分为两大类，可自由裁量的和强制性的。前者每年都可以提高或降低。例如，国会可以决定增加国防开支并削减高速公路的花销。强制性开支——如今约是可自由裁量支出的两倍——不能轻易改变；这部分联邦预算要遵循以前的法定条款。强制性开支依次分为偿付国债利息（2005年为预算的12%）和权利津贴①（2005年为预算的55%）；它们共占联邦预算的2/3左右。偿付利息的开支是完全不可触动的；如果它们被削减，那以后发行债券和国库券时就会失去信誉或顾客。

关键概念

什么是贫穷？

要界定贫穷可以说是棘手的。现在的“贫穷”在先前的时代里可能算是“舒适”的。问问你的祖父母，他们在大萧条时期是怎样生活的。一位美国劳动部的统计学家在1963年提出了一个后来成为标准的公式，虽然有许多人认为该公式已经过时。她发现多数家庭将其收入的约1/3花在食物上，因此“贫困线”应是四口之家的非农业家庭食品预算的3倍。运用这一定义，美国贫困线以下人口的百分比由1965年约翰逊向贫穷开战时的17.3%，降到1973年的11.7%。2003年是12.5%。黑人和讲西班牙语的美国人的贫困率要高得多，而且超过1/6的美国儿童处于贫困线以下。

自由主义者抱怨贫困线——现在对于四口之家约是19 000美元——定得太低；这个数额的2～3倍只够勉强在大城市中生活，因为租金和儿童护理如今比食物支出更大。华盛顿已考虑提高包含这些项目的贫困线。保守人

① 权利津贴：按照法律要求的美国联邦开支，比如社会保障和医疗保险。

士指出，贫困线没有包括由政府项目转移给穷人的非现金收益——例如食品券。若把这样的收益考虑进去，一些贫穷家庭就会被提升到贫困线之上。

在我们得出对贫穷的宣战是成功还是失败的结论之前，我们必须以长远的观点来考察贫困率。1950 年，美国人口的 30%被归为贫困线以下。自那时起，贫困率就稳步下降。其中一个下降最快的时期是在 1960 到 1965 年，是在向贫穷宣战的计划开始之前。美国经济从 1950 年到 1965 年一直处于扩张状态，特别是 20 世纪 60 年代早期。工作机会充足。很难判断从 1965 年到 1973 年贫困率的进一步下降是由于政府项目的结果，还是由于越南战争开支而引起的经济增长造成的。

同样，当 20 世纪 70 年代中期贫困率开始上升时，只能部分地归咎于反贫困开支的削减；对此有责任的包括先前讨论的因石油价格和高利率引起的经济衰退。一些人将贫困和无家可归人口的增加归咎于外购，认为这使美国工人阶级中的许多人失业并将他们推向社会的更底层。随着那些有较为合适工资的工厂工作的消失，他们面对的要么是低工资的服务工作（“讨厌的汉堡”），要么是失业和福利。扶贫项目并不能消除美国经济中由长期趋势所导致的大量失业。

权利津贴也极难削减，因为人们已经对它们习以为常并期望这成为一种权利。它们被支付给那些法律自动赋予权利的人：到了 65 岁（或距此还有几个月），你就能获得社会保险和医疗保险；如果收入低于某一特定标准，那么你就能得到食品券和医疗补助。对于津贴开支，没有年度限制：它随着享有人数的增加而增长，因而被称为“无法控制的”开支。2005 年的预算将联邦开支的 19%投入到社会保障中。医疗保险和医疗救助占了另外的 22%。这些权利津贴多数都投入到老年人身上，这些老年人从联邦预算中所获得的是儿童的 7 倍。儿童不参加选举，而老年人是要参加的。

只有小部分的政府开支是传统的“福利”开支；超过 85%的开支以社会保险、医疗、政府退休计划以及农产品价格扶持的形式流向中产阶级和上层阶级。那些流向贫困家庭的开支包括医疗、食品券以及额外的保障收入。从政治现实主义的角度考虑，第一大类——中产阶级的权利津贴中哪些是可以被削减的呢？一些人认为如果我们削减“福利”开支，我们就能降低税率。但“福利”并不是症结所在，权利津贴才是。削减福利开支只能减少小

部分的资金，并且还会增加社会中弱势群体生活的艰难，尤其是儿童群体。美国的福利体系是如何产生的呢？

在20世纪60年代中期，林登·B·约翰逊总统开始向贫穷宣战，旨在通过消除贫困来创造一个伟大的社会。约翰逊长期以来一直是国会多数派的领袖，因此他使国会几乎通过了他想要做的每件事。随后的越南战争由于代价高昂和怨声载道，使伟大社会的目标不再可信。许多伟大社会的计划项目事实上被掩盖起来或被搁置一旁，销声匿迹。一些人说伟大社会从未获得机会。保守人士认为这项事业本质上就是不可能的，只是浪费金钱且通常弊大于利，从而使受众陷入福利依赖①，并鼓励毒品和犯罪的亚文化猖獗起来。然而，扶贫专家则认为伟大社会计划总体上是成功的，并降低了美国的贫困率。他们说，保守人士夸大了与任何福利项目相伴的无效和失误，并对真实的成就打了折扣。

关键概念

贫穷与意识形态

美国有关贫穷的争论是激烈的意识形态之争。保守人士想要限制反贫困项目，而自由主义者通常要维护它。政策分析者必须将意识形态搁置一旁并收集对如下一些问题的真实回答：

我们谈论的是福利还是权利津贴？ 这两种类型有重叠的地方，但一个福利项目的本质是它必须是"需要检验的"，这意味着领受者必须根据某一标准（典型的标准如收入多少，以及有几个孩子）来证明他们是贫穷的。如果某一项目只是一项纯粹的权利津贴，比如社会保险或保健医疗，它在现实中怎能在被削减后不会招致其领受者在选举时的报复行为呢？

福利项目会产生消极的后果吗？ 保守人士最大的攻击是：福利项目会产生失业、非法以及吸毒的动机。这是否能被证实？在纽约，福利项目很广泛，但贫困的情况也很多。但同是这种状态，密西西比的福利项目就很薄弱且资金不足。像往常一样，因果关系非常难以证明。一次大规模的、全国范围的所有福利项目的终结能迫使懒惰者工作吗？这引发了下一个问题。

① 福利依赖：依靠福利而没有动力去摆脱。

贫穷是一种不幸的环境还是一种性格的缺陷？ 人们贫穷是因为他们找不到工作，还是因为他们不想工作？换句话说，贫穷者真的同你我有差别吗？他们是否代表一种“贫穷的文化”，从而逐渐导致一种“完全的无远见”，一种对为他们的家庭和未来做准备的冷漠？如果贫穷是一种性格缺陷，如大多数保守主义者认为的那样，那么对它就无计可施了。如果它是不幸环境的产物，如大多数自由主义者认为的，那么那些改变环境的项目就有可能使人们摆脱贫穷。

多大程度上的贫穷只是因为缺乏一份好工作？ 提供给穷人的工作报酬足够他们养家糊口吗？在美国的大部分地区，人们还是愿意做那些收入超过最低工资不怎么多的工作的，但即使一位单身母亲赚这么多钱，她还是会远处于贫困线之下。那些要大幅削减福利的人之前应该表明已有充足的工作和足够的报酬。但穷人通常能胜任这些报酬不菲的工作，还是他们缺乏这些技能呢？

我们通过培训可以使人们摆脱贫穷吗？ 工作培训和再培训长期以来一直是向贫穷开战项目的一部分。但它们发挥作用了吗？一些已接受完工作培训的人还是没有找到工作。我们能够在几个月内就使阅读和数学能力很差的穷人变成熟练的技术人员吗？更深层次的潜在问题是，他们缺乏正规学校的适当教育，这产生了文盲和不识数的劳动力。但在美国缺乏正规教育到底是学校和老师的过错，还是家庭和观念的过错呢？自由主义者喜欢批评学校，保守主义者则倾向归罪于家庭。不管站在哪种立场，你如何修正美国的教育体系呢？

国内贫穷的国际背景是什么？ 贫穷在多大程度上要归因于美国的工作机会向低工资国家转移呢？留意你有多少圣诞节礼物是在中国或中美洲生产的。在降低消费者购买这些物品价格的同时，外购已使上千家美国工厂关闭。那么，美国人的贫穷在某种程度上是一种其他许多国家有更低劳动力成本的开放世界经济的自然结果吗？我们应该对这些商业封锁我们的边境，以增加国内的就业机会吗？如果我们这样做，美国人的生活就不会幸福——他们的衬衫和一次性打火机的成本就更高，因此他们只能买得少一些——但其他的美国人会由于新工厂的工作而摆脱贫穷。但我们其他地区的贸易伙伴会通过抵制美国产品来进行报复，因此别的美国工厂又会关闭。从平衡的角度讲，贸易保护主义的伤害大于收益。

这些都是我们必须提出的一些问题。简单的意识形态手段，不管是自由

的还是保守的，通常应对的是结果而不是原因。在意识形态占支配地位的地方，理智的声音很难能听到。

福利开支的成本

食品券 在肯尼迪的领导下，食品券项目作为一个温和的尝试性计划开始于 1961 年，1964 年在约翰逊的领导下这一项目推广到全国。到目前为止已有 2 400 万美国人受益。依靠食品券人们并不能吃得很体面：每人每餐的花费大约在 1 美元左右。1/3 以妇女为首的家庭领受了食品券。

1977 年卡特政府通过减少食品券的供给将这一项目简化，领受者必须自己用钱来购买打折的食品券。这项政策意味着绝对贫困的人，即根本没钱的人将得不到食品券。国会通过改变法律来取消现金的支付，因此领受食品券的人数又大大增加。里根引用了一个臆造的年轻人用食品券来购买伏特加的故事，通过严格控制领取人的资格条件来试图消除欺骗和滥用。

政府该做些什么？食品券项目变得比预期要大得多，但完全的欺骗和浪费并不是其中的主要原因。领受者以半价将食品券卖出换得美元来购买酒和毒品，这只占该项目的极小部分。（到 2004 年，所有食品券都是借记卡的形式，这带来了一些诈骗问题。）在美国确实有穷人。他们应该得到帮助吗？完全的现金资助，这在某个时期曾被卡特考虑作为食品券的替代方式，但它很容易被滥用。直接的剩余物品的分发，在 20 世纪 50 年代曾小规模地实行过，20 世纪 80 年代为了清除政府的乳酪存货（政府对乳酪农业者进行价格扶持的结果）又进行过一次分发，但这也很麻烦并容易造成污染。食品券项目在 1994 年达到顶峰后开始下滑，这是繁荣和资格限制双重作用的结果。

福利改革 1996 年，克林顿总统签署了《个人责任和工作机会法》，以“结束我们原来所理解的福利”。这项主要的福利改革结束了 1935 年开始作为《社会保障法》一部分的《贫困儿童家庭援助计划》（AFDC）。AFDC 提供了联邦相应的资金给各州来帮助穷人，这些资金的大多数流向了单身母亲。许多人指责 AFDC 怂恿无父儿童以及福利依赖的产生。由于许多受助者都不是白人，这个问题开始同种族平等的斗争联系起来。

1996 年的改革以一年 165 亿美元的投入取代了津贴种类的福利开支，这些投入允许各州开展其认为合适的反贫困项目。受助者有 5 年的时间来享

受福利。许多州发展工作福利制[①]项目来要求受助者要么接受工作，要么参加培训。工作福利制已实施多年，但它的实施通常并不顺畅且起初的成本高于传统的福利项目，因为它必须在一段时间内同时提供福利和培训。一些受助者即使工作了也还是相当贫困，因为对于他们所挣得的每一美元，他们在“补助福利”中大约损失 40%，这包括食品券、儿童日常看护和医疗保险。联邦所得收入税贷款（EITC）帮助低收入工作者削减其收入所得税，甚至可能提供给他们追加的现金。一些分析者认为联邦所得收入税贷款是所有福利项目中最好的，因为它鼓励人们去工作并摆脱贫困。

1996 年的改革是在美国经济很好的时候出台的，此时多数人都抛开福利去找工作。单身母亲的失业率从 20 世纪 80 年代和 90 年代初期的约 48% 降到了 1999 年的 28%。所有接受福利的人口总数从 1996 年的 1 220 万降到了 2000 年的 580 万，这种下降并不意味着他们已摆脱了贫困；他们只是摆脱了福利。福利改革的真正考验是它如何在衰退时期支撑下去。

医疗保险和医疗补助 这两项巨大的权利津贴，都于 1965 年制定并颁布，各自为着不同的目的。医疗保险是联邦政府出资帮助老年人的项目，如今每年要花掉 3 000 亿美元。医疗补助由联邦和州政府共同出资以帮助穷人，它的花销只比医疗保险少一点。这两项的增长是如此快，以至于不得不对其加以限制并严格限定条件。一旦婴儿潮出生的人在 2011 年达到 65 岁，那时医疗保险的成本就会翻倍。谁来支付这笔费用？

克林顿总统刚到华盛顿赴任时，许诺要改进国家的医疗保险项目。但由他夫人所主持的大规模研究是为了达到双重目的：新计划要包括所有的美国人——约 16%的美国人，大部分为自己工作或在小公司里，没有保险——但同时它也要控制暴涨的成本。国会否决了这项复杂而昂贵的建议。1995 年，国会的共和党人提出要降低医疗保险的增长（不是削减它），这遭到了美国老年人的强烈抵制，这些老年人认为此举是在削减自己生活所依靠的项目开支。任何看起来像削减医疗保险的建议都将面临大规模的抵制。

至少两个因素引起了医疗救助的指数级增长：更多的人符合条件以及医疗成本上涨。对于所有那些上了 65 岁年纪的人来说，医疗保险尤为昂贵，即使富人也是如此。美国社会中的老年人比例在稳步上升，而他们是迄今医疗看护的最大消费群体。多数美国人在生命的末段消耗着最多的生命医疗花销。

① 工作福利制：限制福利开支的持续时间，并要求受助者工作或接受工作培训的项目。

一旦确定要对医院和医生支付报酬，那么就没有激励措施去推动他们节省费用。如果怀疑病人有某些病症，他们就将病人带到医院——通常1 000美元一天——而且要求用最近的多达几百万美元的设备来进行检测。一些医院膨胀为医疗宫殿，而且一些医师从医疗保险和医疗救助中牟利。（具有讽刺意味的是，强大的美国医疗协会几年来游说反对这种“社会化的医疗”。）医疗成本花掉了美国国内生产总值的 15%，其中的多数由政府和私人健康保险来支付。其他国家支付比我们少却拥有更健康的人口（虽然它们的成本也在上升）。

华盛顿试图采取各种方法来紧缩医疗开支，但医疗成本还是在持续上升。领受者要求支付总花销的更多部分，以减少过度的使用。医院和医生在成本和使病人在医院停留多长时间方面受到监控。收容所——对一段时期内的病人进行看护的地方——得到允许作为医疗保险的一部分，而这种看护比医院看护还要便宜。一些州开始竞争性的投标，且病人只会被指派到竞拍价低的医院。对于每一种病状的规定费用也已建立起来，而那些超出限度的部分是不能被偿还的。领受者被鼓励参加保健组织（HMOs），这些组织努力通过“看护管理”来减少成本，而此举激发了许多怨恨并导致《2001 年病人权利法案》的出台。每次政府要紧缩医疗救助，病人、医生和医院就强烈抱怨，并形成强大的游说集团。同时，即使是保守派也无法对旨在帮助老人支付处方药的联邦计划说不。国会对那些退休者的选举力量感到担心。

政府该有多大?

美国人关于自己的税收流向何处具有最有趣的想法。许多人认为多数的联邦预算流向了福利开支，情况根本不是这样。电视披露表明，预算投入到了食品券和医疗救助的欺诈中，但这个百分比同样是很小的。就像在前面所提到的，联邦开支的大部分不是投入到穷人的福利中，而是投入到给中产阶级的津贴中；而要废除或大量削减多数中产阶级项目是不可能的。由共和党主导的国会不得不增加一项昂贵的处方药福利到医疗保险中；否则他们就将这个烫手山芋抛给民主党。这个新项目的复杂性激怒了许多年老者，使他们于 2004 年倒向了民主党人。很少有人讨论缩减社会保险或医疗保险开支，

这肯定会失去选民。如果你想要减税，问题仅仅是你要准备削减哪些项目呢?

如前所述，美国的国家福利同其他国家相比是小的。它的规模应该更大吗?美国人的回答是保持小政府，并对政府权力的扩张保持警觉和批评。但我们也意识到，在经济、教育、能源规划、环境保护等领域我们需要政府的干预。我们还很难决定自己想要多大的政府。美国人需要各种形式的政府干预，但新法律的墨迹未干，我们就又开始批评政府拙劣的工作了。一位不了解医疗保险从何而来的年老的美国妇女就告诉采访者，“不要让政府插手保健医疗!”欧洲人和加拿大人一般不受这种分裂人格的困扰：他们大都认可政府需要扮演一种主要角色，而且也不太抱怨自己的高税收。

关键术语

婴儿潮　浮动利率　支出平衡　通货膨胀　牛市　外购
经济周期　政治经济学　债务　生产率　赤字　公共政策
权利津贴　萧条　欧元　滞胀　联邦储备委员会　福利依赖
固定利率　工作福利制

关键网址

联邦预算
www.whitehouse.gov/omb/budget/index.html
经济数据
www.clark.net/pub/lschank/web/econ.html
《经济学家》杂志
www.economist.com/
世界银行
www.worldbank.org/
国际政治经济

www. pitt. edu/～ian/resourse/ipe. htm

经济政策

www. economic-policy. org/

经济教育基金会

www. fee. org/

参考文献

Adolino, Jessica R., and Charles H. Blake. *Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries*. Washington, D. C.: CQ Press, 2001.

Altman, Daniel. *Neoconomy: George Bush's Revolutionary Gamble With America's Future*. New York: PublicAffairs, 2004.

Galbraith, James K. *Created Unequal: The Crisis in American Pay*. New York: Free Press, 1998.

Helsing, Jeffrey W. *Johnson's War/Johnson's Great Society: The Guns and Butter Trap* Westport, CT: Praeger, 2000.

Kotlikoff, Laurence J., and Scott Burns. *The Coming Generational Storm: What You Need to Know about America's Economic Future*. Cambridge, MA: MIT Press, 2004.

Krugman, Paul. *The Great Unraveling: Losing Our Way in the New Century*. New York: Norton, 2004.

Neiman, Max. *Defending Government: Why Big Government Works*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000.

Page, Benjamin I., and James R. Simmons. *What Government Can Do: Dealing with Poverty and Inequality*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2000.

Payne, James. L. *Overcoming Welfare: Expecting More from the Poor and from Ourselves* New York: Basic Books, 1998.

Persson, Torsten, and Guido Tabellini. *Political Economics: Explaining Public Policy*. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.

Rothstein，Bo，and Sven Steinmo，eds. *Restructuring the Welfare State：Political Institutions and Policy Change*. New York：Palgrave，2002.

Weidenbaum，Murray. *One-Armed Economist：On the Interaction of Business and Government*. New Brunswick，NJ：Transaction，2004.

Wilson，William Julius. *When Work Disappears*. New York：Knopf，1996.

第 19 章

暴力与革命

思考题

- 什么会导致政治体制的失败?
- 暴力可以达到什么目的?
- 如今哪种类型的暴力最普遍?
- 现代化如何会引起动荡?
- 你如何判定是否发生了一场革命?
- 为什么知识分子在革命中表现突出?
- 布林顿的革命阶段有哪些?
- 所有的革命都以后果严重收场吗? 为什么?
- 为什么革命不再流行了?

政治学家们——受第2章讨论的“体制”方法的影响——经常讨论体制和稳定；一些人甚至将政治系统描绘成从不会发生故障的动力十足的机器。但20世纪60年代末，媒体上就充斥着暴力和革命的画面，此时政治学家开始批评其学科的静态取向，而代之将注意力转向失效和剧变。有的人已忽略了发生在自己后院的冲突和暴力。1965—1968年的黑人暴乱使学术界突然发现了在美国的暴力。以前将暴力视为反常的许多学者最后同黑人激进分子布朗一样，认为“暴力跟草莓派一样都是美国的特色”。同样，在前南斯拉夫各民族大规模相互残杀时，欧洲人也开始震惊，发现自己并未免于暴力。

体制失效

政治体制可以而且确实会失效。事实上世界上的多数国家都遭受过或正在遭受体制失效[①]，这些失效主要表现为大规模的暴乱、内战、恐怖主义、军事政变[②]及不同程度的独裁政府专制。独裁很少是一小撮阴谋家单独就能达到的；它们是体制失效的结果，从而允许规模虽小但却组织良好的群体——通常是军事组织——来接管政权。这就是为什么对一个残暴军事政权谴责没什么用的原因。确实，一些政权会犯下很大的罪行：阿根廷、智利和危地马拉的军事政权仅因为对左派的轻微怀疑就杀害了上千人。但为什么这些政变会发生呢？为什么体制失效会在一些国家反复出现？如果我们要开始理解这些骇人事件的话，这都是必须提出的更深层次问题。

失效之下是合法性的缺乏，合法性是国民对政权的一种感觉，认为政权的统治是公正且应受到普遍服从的。合法性高的地方，政府只需要少量的警察；合法性低的地方，政府就需要许多。例如在英格兰，人们大都遵守法律，警察很少且多数不携带武器。但在北爱尔兰，直到最近，恐怖分子还在用炸弹和子弹杀人，因为其人口中的一部分认为政府是非法的。在北爱尔兰，警察全副武装，而且直到最近英国军队还带着自动武器，坐着装甲车巡逻。北爱尔兰的内战已夺去了约3 600人的生命。

合法性受到侵蚀的一个突出原因是政权在管理国家上的有效性缺失。无

---

① 体制失效：主要的政治故障或不稳定性。

② 政变：从法语的coup d'e'tat中来，表示对国家的打击；法外接管国家，通常通过军事手段。

法控制的通货膨胀、腐败横行、大量失业或者战争失败都表明了政府的无能。

作为征兆的暴力

暴力——骚乱、大规模的罢工、恐怖分子实施的爆炸以及政治暗杀——本身并不能说明革命即将来临。实际上，对严重的国内骚乱来说，其最通常的反应根本不是革命而是军事接管。暴力可被看作是政府有效性和合法性已销蚀的表现。也许骚乱并不会导致什么大事发生；新的领导人可能会使国家平静下来并鼓励它，随后开始应对引起骚乱的问题，就像富兰克林·D·罗斯福在 20 世纪 30 年代所做的那样。但如果政府很迟钝，只想试图简单地压制和平息不满的话，那它只能把事情变得更糟。1932 年，由第一次世界大战的退伍军人组成的"索取退伍补偿金大军"，要求支付前期的退伍军人津贴以帮助他们渡过经济萧条的难关，但他们被麦克阿瑟（MacArthur）将军所领导的军队驱散。公众对退伍老兵所受到的粗暴对待产生了激烈的反应，这几乎决定性地使整个国家在那年秋天的选举中一致反对赫伯特·胡佛总统的当选。

国内暴力既是灾难性的也是信息性的。它说明并非所有的事情都进展顺利，还有某些群体出于绝望或信念会愿意破坏法律以造成某种改变。当面对这些国内骚乱时，一个政府的第一反应就是要压制它，并惩罚一小撮"激进分子和闹事者"。可以肯定，的确有一些煽动者会故意挑起事端，但一些人支持那些反对体制的团体的事实告诉了当权者一些事情是错的。在 1968 年民主党的全国大会中，芝加哥警察粗暴地攻击那些赶来反对越战的人——还有许多碰巧路过的人。大会没有理会那些抗议者，提名休伯特·汉弗莱为约翰逊总统的副总统，但汉弗莱失利了，主要是因为他对战争持一种模糊的立场。那次骚乱表明民主党在重要的事情上失去了其政策的连续性，而这正是四年前使约翰逊当选的原因，因为他当时发誓不会让这个国家卷人战争。民主党人应该倾听反对者而不是对之置之不理。

我们几乎都谴责暴力，但不得不承认，在某些情况下，它也有助于某种目的的实现。整个美国，特别是国会，对内陆城市黑人的困境极少关注，直到 20 世纪 60 年代末一系列的暴乱席卷了美国城市。死亡和破坏十分可怕，但看起来没有其他办法能引起媒体、公众和政府的关注了。这次的暴乱"发挥了作用"；也就是说，它引发了一次巨大的——不然就是非常成功的——

努力来改善美国那些衰退的城市。当20世纪80年代美国“忘记”了内陆城市时，新的暴动提醒我们那里依旧存在的问题。

南非的白人少数派政府过去常常得意于其对黑人游击队员的俘获或杀害。南非的安全力量是很有效力的，但成千上万年轻的南非黑人愿意拿起武器来反对白人专制政权的事实应该已向比勒陀利亚政府表明了某些东西。几十年来，白人独揽权力的国民党幻想黑人（占这个国家人口的75%）只能呆在已有的空间（其国土的13%）上。比勒陀利亚政府不愿与该国的非洲人对话；它希望他们只能服从。最后，不断增加的暴力事件最终迫使政府开始对话，并释放监狱中的尼尔森·曼德拉，对多数黑人进行政治解放，以及由全民普选产生政府。

暴力的类型

并非所有的暴力都是一样的。暴力以不同的方式进行分类。其中最好的分类之一是政治学家梅登（Fred R. von der Mehden）所做的，他将暴力分为五种一般的类型。

原生型（Primordial） 原生型暴力产生于基本的社会群体冲突——种族的、民族的或宗教的——这些都是人们与生俱来的。如原苏联的亚美尼亚和阿塞拜疆之间的战争，原南斯拉夫的基督徒和穆斯林之间的战争，黎巴嫩的多方战争，以及卢旺达的部族冲突（20世纪90年代末导致近80万人死亡），都是原生型[①]暴力的例子。但是，原生型暴力并不一定只局限于世界的发展中地区，这样的对抗也出现在魁北克、西班牙的巴斯克地区以及北爱尔兰，这些地区新教徒和天主教徒间的冲突有点类似于宗族世仇。

关键概念

恐怖主义

“9·11”袭击事件提醒我们恐怖主义依然存在。基本来看，恐怖主义是一种削弱某个憎恨的政治权威的策略。同游击队或秘密冲突相联系，它不算是一种新事物。爱尔兰共和军和国内的马其顿革命组织（IMRO）交恶已有

---

① 原生型：人们生来就身处的群体，例如宗教和部落。

一个多世纪。政治、道德、国家主义、宗教、经济以及意识形态的恩怨都会助长恐怖分子的活动。恐怖主义[1]是有恩怨的各种集团的产物。

恐怖主义多数是在努力实现现代化的国家中形成的。典型的就是在亚洲、中东和拉丁美洲等经历快速变化而导致许多人无家可归、迷茫和失业的地区。恐怖分子对政府的憎恨通常是因为腐败和压制。恐怖分子憎恨美国是因为它支持这些政府。由于面对的是一个强大的对手，恐怖分子们使用的策略都是要引起震惊和骇人听闻的；他们把炸弹放在轿车、卡车和轮船上，以及绑在自己的身体上。在“9·11”事件之前，没人想到用成吨的飞机燃料来击落摩天大楼。唯一可以得到的建议是：“想到那些料想不到的。”

恐怖分子并不愚蠢；他们高度精于算计。他们把行动放在使对手感到恐慌的目标上，获得公开和征募新人，并让对手反应过激且使更多的人站到恐怖分子这一边。乌萨马·本·拉登和他的追随者们在追求打击那些被认为是错误和邪恶的局外人的政治目标时是镇定和理性的。正如一句古语所言，“某人的恐怖分子是另一人的自由战士”。巴斯克、库尔德、巴勒斯坦和泰米尔人都希望拥有自己的国家。西班牙、土耳其、以色列和斯里兰卡，它们各自都不希望这些人有自己的国家并镇压他们的运动。因此，他们也各自产生了埃塔(ETA)、库尔德工人党（PKK)、巴勒斯坦解放组织（PLO）和猛虎组织。通常在恐怖分子的行动背后都隐藏着某个原因。在这些事例中，就是国家解放。

恐怖主义是集体行动，由忠于这个政治事业的信徒来操作。单个的枪手，比如行刺里根总统的约翰·辛克里，一般是精神错乱的。目前，中东是滋生众多恐怖分子活动的地区。背后的原因既有物质的也有精神的。高出生率产生了许多失业青年，他们被吸引到伊斯兰极端主义的过分简单化的教育中，这使美国成为其首要憎恨的目标。基地组织到处招募穆斯林，并让他们结合一种宗教目的来使所有的穆斯林国家变成极端主义者，从而消除美国在中东的影响，然后摧毁以色列。本·拉登把他的恐怖分子称为“兄弟们”，好像他们是宗教指挥者，不过他们几乎是了。最终，只有那些实现现代化了的穆斯林地区——现代化为他们中的许多人所抵制——能够解决伊斯兰的恐怖主义。

所有国家的官方都公开指责恐怖主义，但一些国家——如叙利亚、朝鲜以及伊朗——参与到“国家资助的恐怖主义中”。虽未得到证实，但1981年

① 恐怖主义：对暴力的政治使用，以削弱为其所憎恨的权威当局。

试图刺杀罗马教皇约翰·保罗二世的行动，明显可以追溯到克里姆林宫。那位土耳其枪手，从保加利亚安全警察那里得到钱、假护照和枪后逃跑，而那些保加利亚安全警察则是由苏联的克格勃（KGB）指导的。恐怖分子需要基地、金钱、武器和弹药，这些通常是由想要破坏另一国的某国情报组织来提供。

恐怖主义有用吗？很少，而且很少单独起作用。20世纪90年代初，对顶层政治和经济产生大量压力的暴力冲击说服了白人政府放弃其在南非的权力垄断。然而，特别是在平民被杀害时，恐怖主义只会使目标国家的决心更加强硬。被自杀式炸弹袭击的以色列人很少愿意同巴勒斯坦人妥协。“9·11”袭击使多数美国人团结起来，在背后支持消灭基地组织、入侵阿富汗和伊拉克。但对伊拉克的占领滋生了更多的恐怖主义，并使美国领略了在混乱区域中建立稳定的民主国家的艰难。

下一步真正令人感到恐慌的是恐怖分子会获得大规模杀伤性武器——核武器、计算机病毒或毒气——他们在使用这些武器时会毫不犹豫。美国机构，即使有了新的国土安全部门，也没有准备很好来同恐怖主义斗争。联邦调查局（FBI）和中央情报局（CIA）依然在沟通上存在困难。打击恐怖主义十分棘手是因为它处在战争和犯罪之间。像战争一样，它具有很大的风险，但它又和犯罪一样十分扩散，更像是一团迷雾。打击恐怖主义常常以“战争”的形式出现，但那样太简单了。恐怖主义不是一个国家，不能被另一国入侵。它需要一支介于军队和警察的力量，比如具有语言技巧的运动极为灵活的SWAT团队。

分裂型（Separatist） 分裂型暴力——有时是原生型冲突的产物——目标是要实现相关群体的独立。斯里兰卡北部的泰米尔人从1983年开始就为分离而战斗；超过6万人遭到杀害。20世纪60年代末，伊博人曾试图从尼日利亚分离出去建立他们的新国家比夫拉，但他们在一场长期的、代价高昂的战争中被打败了。但孟加拉人1971年却成功地从巴基斯坦分离出去，建立了他们的新国家孟加拉国。1991年，克罗地亚和斯洛文尼亚成功地从南斯拉夫分离出去。许多伊拉克库尔德人想要建立自己的国家，这同样激起了土耳其、叙利亚和伊朗的库尔德人的努力。

怎么做

时事短评

有时导师希望你留意想法而不是关注这些想法的证据及尾注。他们可能希望你考虑事情是如何有逻辑地展开的，然后预测事件。这被称为时事短评[①]，它在政治科学中相当有用，尤其是在我们通常缺乏重要的数据但依然需要对可能将要发生什么做一个非正式评估的时候。

时事短评通常是正当合理的，因为我们知道许多数据是有问题的。从第三世界来的数据大多是猜测。一些数据部分是主观的，例如腐败认知指数。即使在民主国家，高层的决定都是关起门来作出的，只给我们留下谁影响谁的趣闻轶事。所有的数据都是历史的；没有来自未来的数据。那么，我们如何讨论在伊拉克实现民主、俄罗斯的独裁主义或者伊朗发展核武器的可能性呢？那些崇尚证据的学院派无法预测到苏联的垮台。为什么？因为它从未发生过，因此没有数据可供参考。

为了抵消这种已知的无助，我们转向逻辑推理并构建一个假设（即“如果—那么”）的评论：如果A是不断重复的情况，那么在类似的情况下A在逻辑上是要出现的。例如：一个不守规矩的中东国家，如埃及或叙利亚，反叛集团想要推翻其政权，就需要一个强硬的独裁者；其他人很快被推翻和通常遭到杀害。伊拉克就是这样的一个国家。美国想要在伊拉克推行民主，但从逻辑上看我们一定怀疑其可能性。对此我们没有可靠的数据，只是从整个地区的模式中获得的一种类推[②]。

当然，通过类比来推理通常是有风险的，因为没有两样东西是完全一样的。如果类比错误，我们就会陷入麻烦。一个声名狼藉的类比就是，把1938年在慕尼黑拱手将捷克斯洛伐克让给希特勒比作我们在1965年在越南所面对的挑战。聪明的美国人一边说“不要再现慕尼黑”，一边把我们投入越南战争。但一篇很好的时事短评通过指出这两种情况之间的不可比性[③]而纠正了错误。

如果政治学家不愿意去写时事短评，那么在面对这个时代的主要问题，以及数据丢失、歪曲或残缺的问题时，我们有什么用处呢？难道我们非要等

---

① 时事短评：建立在逻辑而非肯定的证据之上的评论。

② 类推：将一种事物作为范例推到其他事物上。

③ 不可比性：表明一个事物不适合作为另一事物的范例。

到所有的事情都出现了之后，才作出这样的陈述“以色列和伊朗暗地里憎恨对方，而且伊朗在建造核武器，他们之间有可能爆发核战争”吗？时事短评不是武断的猜测；它是建立在没有回避的、将证据引入一个有逻辑的结果之上的。一些最有意思的政治科学文章都是时事短评。

革命型（Revolutionary） 革命型暴力旨在推翻或取代现政权，例如伊斯兰教主义者（见第6章）想要接管穆斯林国家并把他们变成信奉正统派的人。一些像阿尔及利亚、埃及、沙特阿拉伯和巴基斯坦这样的国家都受到地下伊斯兰运动的暴力威胁。1979年，尼加拉瓜的桑地诺民族解放阵线将索摩查推翻，同年伊朗国王垮台，还有接着的哥伦比亚游击队战争，都是革命型暴力的例子。直到最近，中美洲和南非还有革命型暴力的情形。梅登（Von der Mehden）将此归结为“反革命”暴力，即保守的群体对革命性努力的抵制——例如，萨尔瓦多右翼分子所进行的杀害。1956年的匈牙利、1968年的捷克斯洛伐克以及1970年和1980年波兰对自由化运动的镇压也应归于这一类，而颇具讽刺意味的是，在这些地方，共产党成为反革命的保守力量。

政变型（Coups） 政变通常是为了反对革命、腐败和混乱。一般来说，政变几乎总是军事性的，尽管军队通常与关键的文官集团有联系并从他们那里获得支持，就像1964年巴西的政变那样。大多数政变并不卷入过多的暴力，至少在一开始时是这样的。军队的坦克包围总统官邸，总统被迫辞职并通常流亡，然后一位将军作为总统接管政权。但是，当军事力量仍感觉到反对时，它会在合法的屠杀上变得疯狂。约有3万阿根廷人在1976年的军事接管后“消失”，许多人被活生生投到海中喂鲨鱼。在1973年军事政变后，智利军方至少杀害了3 000人。自1954年的政变以来，小国危地马拉的军事统治者就因怀疑左派而杀害了近20万人。在拉丁美洲，政变之后的反革命恐怖行动比革命所进行的任何事情都要残忍。如果一个国家发生过政变，那么就存在下一次的可能性。一些国家陷入“军人专制主义[①]”（praetorianism）之中；巴基斯坦自1947年独立以来，就发生过四次政变，最近的一次是在1999年。政变的发生通常是因为政府的文官机构——政党、议会和行政部门——是软弱、腐败和无能的，从而给军队留下机会来接管或处理混乱。

---

① 军人专制主义：源自古罗马的禁卫队；军事接管的一种趋势。

问题型（Issues） 一些暴力不适合这些类型中的任何一种。由某一特定问题所引发的暴力是一种兼容的类型，并且常常不像其他类型的暴力那样具有致命性。20 世纪 60 年代末，美国和法国大学的学生为反对全球化而罢课，随后由于警察攻击黑人市民而引起骚乱，这就是问题导向暴力的例子。一些失业和饥饿的巴西人有时会抢劫超市。法国农民会拦截西班牙制造的卡车并烧毁它，因为他们认为是它切断了他们的生计。1976 年，南非索韦托镇的黑人学生抗议在学校里必须学习南非荷兰语；警察为此枪杀了数百名学生。在问题型暴力和革命型暴力之间可能有一条细小的分界线，因为如果问题严重且警察残暴镇压的话，那么对某个问题的抗议就会演变为革命。

所有这些类型——人们还会想到其他的——都具有专断的倾向。某些情形不只符合一种类型。有些以一种类型开始，而后升级为另一种类型。马其顿的阿尔巴尼亚族人对其二等公民地位的抱怨成功地促使阿尔巴尼亚政党、抗议者、地下组织、暴力以及武装叛乱出现，将阿尔巴尼亚人占多数的地区从马其顿脱离出来。没有一个国家，即使是高度发达的国家，能够完全免于某种暴力的侵扰。

变革是引发暴力的一种原因

许多作者发现，在社会现代化过程中经历的变化是引发国内动荡的深层原因。具有古老的权威模式以及简单经济的纯传统社会相对不太受暴力的干扰。这些社会的人们像自己的祖先那样生活，并没什么期望。同样，具有理性的权威类型与生产性经济的现代、发达的社会也相对少有暴力发生。正是在这两种状态之间，当现代化冲击和颠覆传统社会时，暴力最有可能发生。这样的社会已经脱离了一个具有传统稳定性的世界，但尚未达到具有现代稳定性的新世界。在这样的社会中，每件事都在变化——经济、宗教观念、生活方式以及政治体系——使人们焦虑、困惑，并寻求动用暴力的时机。

经济的变革可以说是最令人不安的。奇怪的是经济的发展可以同贫困一样危险。伟大的法国社会学家阿列克西·德·托克维尔观察到，“尽管路易十六统治时期是君主政体下最繁荣的时期，但这一极度的繁荣却加速了 1789 年革命的爆发。”为什么会这样？当人们一直很贫穷并受到压制时，他

们对未来没有希望；他们生活悲惨但很平静。当事物改善时，他们开始想象一个更美好的将来；他们的渴望被唤醒了，不再满足于目前所拥有的一切，他们想迅速地改善现状，甚至超过正在增长的经济所能提供的。更糟糕的是，在繁荣时期，一些人比另一些人更快致富，这就引起了嫉妒。某些群体会感觉到被经济变革抛弃了，由此变得极度怨恨；马克思主义者称之为"阶级对抗"。然而，革命的情绪显然不是在穷人中产生的，而是在那些被克兰·布林顿（Crane Brinton）称之为"感到受政府限制、束缚和烦扰的不成功的人"中形成的，他们认为政府妨碍了自己取得更快发展的权利。

这在一个国家发展过程中是一个极为微妙的时期。叛乱和革命有可能会爆发。正如T. R. 格尔（Ted Robert Gurr）所强调的，潜在的问题不是繁荣本身而是相对剥夺①。那些非常贫穷的人很少反抗；他们为养家糊口过于忙碌。但一旦人们吃饱后，就开始观察周围并注意到一些人比他们生活得更好。这种相对剥夺的感觉可能会引起他们的愤怒，进而寻求暴力，有时爆发革命。格尔的发现同托克维尔和布林顿的判断一致：革命通常是发生在事物变得更好的时候，而不是在变得更糟的时候。

关键概念

不断上升的期望

人们考察经济增长对一个社会有什么影响的途径之一，就是用图表来表示。在下图中，实线代表一个处于现代化进程中的社会所发生的实际经济变化——通常是向上攀升的，虚线代表人们的期望。在一个仍处于传统状态的社会中——在图的左边——实际的情况和人们的期望都很低。然而，随着增长的开始，期望值开始上升并快于实际的经济发展速度。随后可能会出现某种情况导致经济下降——歉收、主要出口商品的价格下降或过多的外债——同时，人们的期望受挫。这样，在人们想得到和能得到之间突然出现了一个大缺口。用丹尼尔·勒纳（Daniel Lerner）的话说，就是"期望：收益比"变得无法弥合，从而产生一种由"不断增加的受挫感

① 相对剥夺：一些群体感觉自身在经济增长中被遗忘。

所引起的革命"。

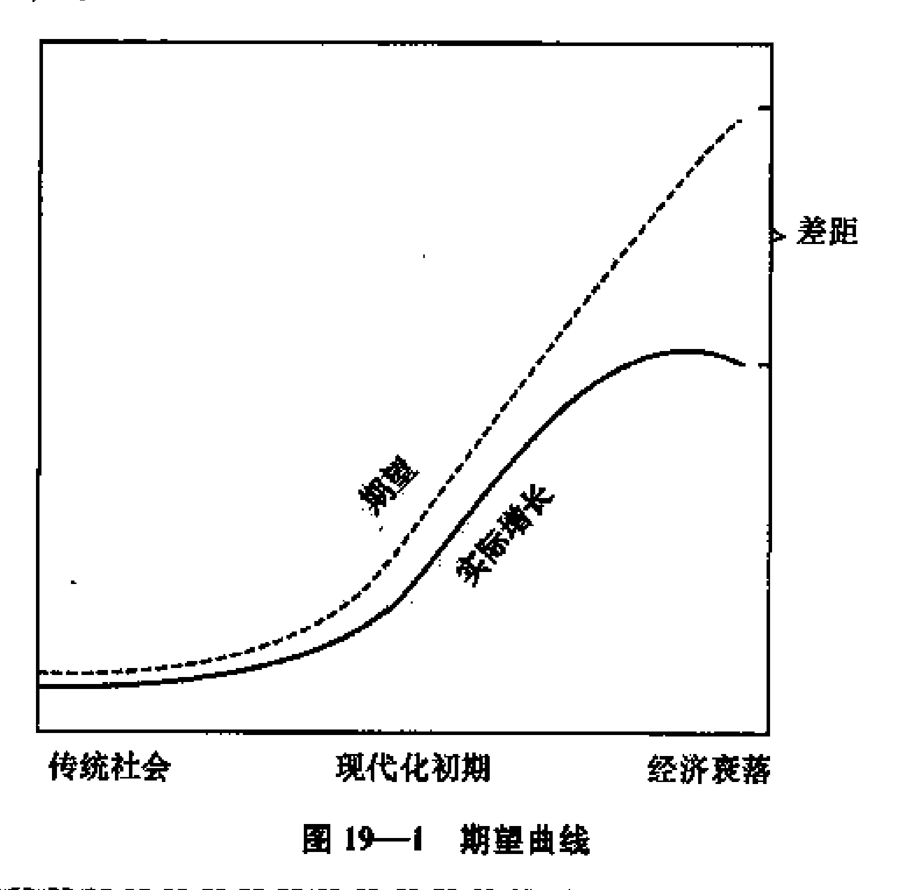


图 19—1 期望曲线

其他经济变革也会引起不安。人类学家 E. R. 沃尔夫（Eric R. Wolf）指出，从简单的自给自足农业向依赖于市场、地主、银行家的先进农业的转变，使许多的农民贫困破产，从而将他们从平静的生活推人革命。按照沃尔夫的观点，正是农业经济的现代化，为墨西哥、俄罗斯、越南、阿尔及利亚以及古巴这些国家以农民为基础的革命的成功铺平了道路。

基于世袭职位而没有大众参与机会的政治体系，同样也会过时。随着经济的发展，教育水平在提高。人们开始意识到诸如"自由"、"民主"这样的抽象观念。特别是在知识分子中，会对统治国土的专制主义渐生一种愤怒。农民憎恨这种在经济上压榨他们的体制，但城市的知识分子[①]则憎恨它压制了权利和自由。塞缪尔·亨廷顿认为，正是这两个因素的融合——农民的"数量"和知识分子的"大脑"——催生了革命。

① 知识分子：那些对事情深人思考的受教育者。

革　命

革命[①]是一种快速、剧烈的系统变革，它意味着将旧体系及其精英一起抛弃。那种小规模或温和的；基本上使系统保持完好无损的变化是改革。一些政权为了平息大众的不满，声称他们要进行一场革命，但变化可能大部分只是装装门面而已。判断是否已经发生过真正的革命，应该看它是否扫荡了旧时的精英。如果他们仍掌权，那么就没有革命。在一场激进的革命中，新的精英利用断头台、行刑队和流放来消除旧精英。然而，革命并不一定都发生流血事件。1989年，大多数东欧国家经历了一场剧烈的体制变革而没有大规模的流血。（罗马尼亚是个例外。）在20世纪90年代初，南非通过磋商形成了一场革命。

沮丧是一回事，革命是另一回事。人们可能会对这件事或那件事不满——农民对农产品价格不满，知识分子对缺乏自由不满，商人对腐败不满等等。但如果没有组织将他们的不满集中起来，那就不会发生什么事。骚乱和不满本身并不会导致一个政权的颠覆，因为要使政权颠覆，组织是基本的。在一项关于巴西人的政治态度的研究中，彼得·麦克多诺（Peter McDonough）和安东尼奥·皮纳（Antonio Lopez Pina）发现存在着"大量对专制政权无法宣泄的不满"，但这是"自由流动"的怨恨，并未被特别地引导至对军管政府的反抗。他们指出，"由于缺乏组织性的替代方式，反抗更可能以冷淡和漠然的形式表现出来"。

前面我们考察的一些因素可能会导向暴力——暴动和罢工——但如果没有组织就不会发展为革命。谁来提供组织？对此我们转向考察知识分子的角色。

知识分子和革命

知识分子对事物的现存状态几乎都不满，因为他们接受过高层次的教育，并熟悉各种各样的思想，他们中的一些人还向往乌托邦[②]。牧师、教师、律

① 革命：旧体系突然被新体系取代。

② 乌托邦：一种想象和理想化的完美体系。

师、记者以及其他一些和思想打交道的人通常都与批评现行体制有一种职业上的利害关系。如果每件事都很完美，那就不会有太多可说可写的东西了。虽然通常情况下知识分子的经济状况还不错，但他们很少是很富有的。他们通常憎恶那些比他们富有但却没他们聪明的人——比如商人和政府官员。

这些因素使一些知识分子倾向于——但绝不是所有或是大多数——产生一种詹姆斯·比林顿（James Billington）所称的“革命信念”，即相信目前的体制能够被某种更好的东西所取代。根据比林顿的观点，革命始于这种“人们思想中的火花”。平民、普通工人和农民很少对抽象的意识形态感兴趣（参见第 6 章）；他们希望改善物质条件。正是知识分子意识形态上的坚定信念，为革命运动提供了使他们团结在一起的黏合剂，以及他们为之奋斗的目标和一个领导阶层。

20 世纪的大部分革命运动都是由受过教育的人发起并领导的。列宁是一个地方教育官员的儿子，是一名出色的法律专业毕业生。毛泽东帮助创立了中国共产党，他当时是北京大学的图书管理员。菲德尔·卡斯特罗和他最初的游击队员，大部分都是法学院的毕业生。然而，他们中的一位——著名的切·格瓦拉（Che Guevara），1967 年试图在玻利维亚发动革命时被杀害——是一名医学博士。秘鲁光辉道路游击队的领导人是一位哲学教授。伊朗反对国王（沙阿）的革命领袖，也要么是宗教要么是学术上受过训练的知识分子。

案例研究

越南的革命性政治战争

很多人会提到“游击战”，但这是一种用词不当和冗余的说法，因为“游击”只是西班牙语中“小战争”的意思，是西班牙人对拿破仑采用的手段。它实际上不是指关于伏兵和尖竹钉的使用，而是一种伴生的政治行动。这种游击式的战争与伴生的政治行动结合起来才算是革命性的政治战争，即伯纳德·福尔（Bernard Fall）所说的“建立一个控制民众的竞争性体系”的斗争。福尔是研究越南问题的专家，1967 年在越南触雷身亡，他强调行政管理是革命性战争的关键。“当一个国家正在被推翻时，它并不是被打败了；它只是处于失去行政管理的状态之中。推翻从字面上来讲，其实是前面带有负号的行政管理。”

福尔发现，20 世纪 50 年代初处于法国统治下的北越以及 20 世纪 60 年

代初处于美国统治下的南越这两个时期，共产党在全国的大部分地方，也就是在他们正在推翻的政权的鼻子底下征税。不管是法国的还是美国的占领势力，那种在装甲护卫下开过村庄的现象欺骗了他们；这并不表明行政上的控制，行政上的控制可能掌握在反抗者手里。福尔认为，对军事硬件的强调是个大错，因为这贬低了行政管理要素。

越南的反叛者能够超越政权来进行控制源于几个方面的原因。首先，他们能够和民众紧密地打成一片，这是法国人和美国人从未做到的。确实，在两次越战中，反共派和外国白人联手，这注定了其努力的失败。法国或美国都没有现成的一揽子政治计划来兜售给这些地方。甚至西贡的统治者在其国民中也缺乏合法性。吴庭艳和后来的西贡政府是由越南中部和北部的城市天主教徒控制的，他们不喜欢越南南部农村的大部分佛教徒。西贡的官员居住在城市，他们讨厌被派往各省和农民一起工作，而这恰恰是共产党的长处。

可以肯定的是，恐怖在革命性的政治战争中发挥着作用。越共谋杀了很多西贡的官员和政府任命的村庄领导人。但村民对这些恐怖事件的恐惧并不一样，因为谋杀的对象是有选择的，其目标是那些无论怎样都属于局外人的人。对于许多农民来说，越共的做法就是对那些同外国勾结者的法外惩罚。当美国人使整个村庄都消失时，那才叫恐怖。他们用炸弹进行轰炸，那可是没有任何的选择性。

反叛者正耐心地建构网络以取代现有政权，而占领者或政府则焦急地试图付诸武力来获得合法性。对平民的杀害使更多的人同情游击队并加入其中。政府对武力的过分依赖，销蚀了它领导这个国家的脆弱的道义主张。一些批评家怀疑，美国民众及其领导人是否知道自己在越南要反对什么。我们在打一场军事战争而对手在打一场政治战争，并且最后政治比军事更为重要。一位在调查仍在冒烟的村庄废墟的美国官员说，“不幸的是，为了保护这个村庄，我们不得不摧毁它”。

革命的几个阶段

在其 1938 年出版的一本经典著作中，哈佛大学历史学家克兰·布林顿 (Crane Brinton) 提出一种理论，认为所有的革命都要经过相似的阶段，就像一个人的身体要经过一场疾病的几个阶段一样。在 17 世纪 40 年代的英国革命、1776 年的美国革命、1789 年的法国革命以及 1917 年的俄国革命中，

布林顿发现了下述的一些大致的共同点：

旧政权的腐朽 政府瘫痪，税收增加。人民不再相信政府；事实上，政府也不相信自己。知识分子将他们对现政权的忠诚转向一种建设性的理想化体系。所有这些都发生在经济通常处于上升态势的情形下，但这种态势却激起了不满和嫉妒。

革命的初始阶段 委员会、网络组织、基层组织或阴谋集团形成，它们要为推翻旧政权而献身。人民拒绝缴税。政治僵局形成，并且由于隔阂太深而无法解决。政府调出军队，但却产生了事与愿违的效果，因为军队开小差，民众因此更加愤怒。最初取得权力很容易，因为旧政权已将自己置于无用的境地。民众因此欢呼雀跃。

起初，温和派接管政权 那些反对旧政权但仍与之有联系的人，凭借背景或所受的训练掌控着支配权。他们开始进行温和的、中间道路的改革，这对革命分子中的极端主义者而言是不够的；极端主义者指责温和派胆小懦弱而同旧政权的力量妥协。温和派是“好人”，他们不够凶狠以致无法压制这些激进分子，而激进分子在平行政府中是同温和派站在一边的。

极端主义者接管政权 比温和派更残忍、组织得更好并确切知道自己想要什么的极端主义者取代了温和派，将革命推向疯狂的顶点。每一样旧东西都被摧毁。人们被要求成为“好”人，并遵守极端分子试图建立的新的、理想的社会标准。“坏”人在恐怖的统治下要受到惩罚。即使是革命同志，如果被认为要脱离正确的路线也要受到枪决：“革命吞噬了它的孩子。”整个社会看起来好像疯了一样，布林顿将其比喻为生病时的高烧状态。

“热月”结束恐怖统治 最终社会再也经受不住革命。民众，即使是极端主义者，也对革命感到了厌倦并渴望安顿下来，使经济重新运行，然后享受一些个人的安全与快乐。这时，“热月[①]”开始了——这是以法国大革命之后的那个月命名的，在那个月里，极端主义者罗伯斯庇尔被送上了断头台——布林顿将其描述为高烧之后的渐愈。通常会有一个独裁者，结束类似于旧政权的专制统治，然后接管政权以恢复大多数人希望的秩序。

---

① 热月：当时法国革命后的夏日月份，标志着革命极端主义的终结。

案例研究

伊朗的革命周期

伊朗革命同布林顿描述的模式极为相似。伊朗的经济迅速发展，特别是在 1973—1974 年石油价格上涨了四倍以后，但其经济发展是不平衡的。一些人迅速变富，这激起了嫉妒。腐败和通货膨胀蔓延。许多受过教育的伊朗人开始反对国王（沙阿）的独裁；学生们尤其憎恶沙阿[①]对自由的压制。同谋者的组织网络形成了，他们聚集在流亡海外的阿亚图拉[②]霍梅尼的画像周围，以清真寺作为他们集会的场所。在 1978 年，开始有大规模的暴动，动用军队镇压暴乱只会激怒更多的伊朗人。军队开始放弃。国王一直憎恶民主和大众的政治参与，他依靠其恐怖的萨瓦克（SAVAK）秘密警察来镇压，但即使是他们也不能再遏制革命。1979 年 1 月，国王离开，霍梅尼回到伊朗。

在离开之前，国王任命了一位温和的革命党人巴赫蒂亚尔（Bakhtiar）来领导政府。但被国王选中的这个事实却葬送了巴赫蒂亚尔，刚刚回国的阿亚图拉立即成为伊朗实际的权力拥有者，他用一位也属于温和派的巴扎尔甘(Bazargan）取代了巴赫蒂亚尔，巴扎尔甘从未和国王有过关联。不过巴扎尔甘的政府并无太大的意义，因为实际的权力属于霍梅尼的革命委员会。1979 年 11 月，激进的伊斯兰学生对国王被允许入境美国非常愤怒，他们占领了美国大使馆，开始了持续一年多的著名“人质危机”。巴扎尔甘意识到自己没有权力后辞职了。

穆斯林的极端分子完全献身于霍梅尼，他们接管了政权并清除任何不受其控制的人。机枪队被一次次地动用来清除那些有嫌疑的“坏”人，包括一些已脱离革命的革命者。成千上万的年轻伊朗人，被允诺可以立即进入天堂，将他们的生命投入到抵抗伊拉克入侵者的战斗中。严格的伊斯兰教道德标准被实行——禁酒、禁毒，妇女要戴面纱，对非伊斯兰宗教进行压制。1989 年老霍梅尼去世以后，伊斯革命逐渐平息并稳定下来。热月的标志并非是单一的事件，但在 1997 年温和派的穆罕默德·卡塔米以压倒性的优势

① 沙阿：波斯语对国王的称呼。

② 阿亚图拉：伊斯兰什叶派的最高传教士。

赢得总统选举后，他承诺要带来更大的自由和经济增长。但卡塔米的改革受阻了，因为实际的权力掌握在那些如今为多数伊朗人憎恨的宗教精英手中。我们可能不会只看到伊朗的最后一次巨变。

革命之后

革命表现出一种持久的倾向，就是推翻一种形式的专制然后用另一种形式来取代它。在一个多世纪之前，法国国王被拿破仑取代，后者自己加冕称帝并管理一个比以前任何时期都要全面的警察国家。俄国沙皇的不完全专制主义被斯大林的完全专制主义所取代。在进入 20 世纪之初，在低效的沙皇体制下人们的生活、经济的增长比斯大林统治下的还要自由、迅速。菲德尔·卡斯特罗推翻了畸形的巴蒂斯塔政权，而古巴的自由和经济发展也因此大幅滑坡。

革命有什么好处？听了西蒙·玻利瓦尔（Simon Bolivar）的观点，人们可能会对之深感失望。玻利瓦尔是南美的解放者，他曾说，“一个推动革命的人就如同在大海里跋涉。”一般而言，革命都会以糟糕收场。（一旦你接受了这一论断，你就在某种程度上成了一个保守主义者。）

但美国的情况怎样呢？我们将 1776—1781 年同英国的斗争称为革命战争。有人说它不是真正的革命，因为它没有重塑美国社会。事实上，这次斗争中的一些最伟大的领导人都是殖民地社会中富有而杰出的人物。他们只想推翻英国的统治并保住自己的精英地位。有人认为，美国的斗争不过是是一场独立战争而非革命，而且极端主义者从未取得过控制权。其他人指出，这次斗争中存在大量的革命暴力，尤其是直指美国保皇党和在英国人之前就定居美洲大陆的殖民地居民。约 10 万人在恐惧中逃到英国国王给他们的、在加拿大的土地上。

另外，已故的大师汉娜·阿伦特认为，美国的斗争确实是一次革命，并且可能是历史上唯一的全面革命，因为只有它以一种新自由的建立而结束，而不像其他的革命那样以专制告终。按照阿伦特的观点，美国革命者是幸运的，他们不必像法国革命者那样被棘手的“社会问题”所烦扰。美国很繁荣，而且财富的分配相当平等。美国的斗争并未受到贫穷问题的牵制，因而它能专注于建立含有权力制衡和政治自由的公平、持久的宪法。美国革命的

优势——或者，在某种程度上是运气——在于它是一次纯粹的政治事件而不是社会事件。美国不需要断头台，因为没有贵族阶级要被斩首。由于没有暴民煽动，它也不需要罗伯斯庇尔那样的煽动者。但是，法国革命试图要矫正社会的不公，成为一次以独裁告终的流血混战。在阿伦特看来，法国革命并不是一次真正成功的革命，因为它没有像美国革命那样以自由的建立结束。

在法国大革命发生后的两个多世纪里，它引起的争议依旧不断。很少有人不加批评地庆祝它，且许多法国保守主义者还憎恨它。多数法国人为其最初的思想动力——“自由、平等、博爱”——而骄傲，但很多人承认它走错了方向，变成了流血事件和独裁统治。这里存在的一大问题是，这到底是一次偶然事件——革命落人极端分子和狂热分子手中——还是革命过程所固有的东西使失败不可避免。多数严肃的学者如今为不可避免的观点辩护。

在俄罗斯，1917 年的布尔什维克革命也涉及这个问题。于 1924 年逝世的列宁是一个聪明和老道的人。如果他还活着，苏联选取一条更为人道、不那么残忍的道路吗? 在某些顽固的社会主义者看来，斯大林是背叛革命的罪人，他把革命变成了个人的独裁。

革命的衰退

虽然革命在 20 世纪 60 年代很流行，但在 20 世纪 70 年代却形成了一种坏名声。到 20 世纪 80 年代，许多激进的国家都试图退出它们的革命体系。还没有完全绝对的革命实例表明，革命很好地解决了问题。

注意革命已经取得胜利的国家和革命仍在进行的国家之间的区别。前者以幻想的破灭和苦难为特征，很多人愿意废除革命政权。后者的运动仍具有理想主义色彩，并且坚信革命胜利后将会带来一个更好的社会。革命是基于这样一种信念，即通过取得国家的权力，一个真正做事的政权能够改造社会，使它变得公正、公平和繁荣。这种感觉会在一个不公正和苦难的社会中产生。但在取得权力之后，革命政权会发现，使经济运行起来比他们想象的要困难得多。

大规模革命的经验说明了革命的结局很糟糕。革命的承诺是金色的，革命的结果却都声名狼藉。如果你看不到这一点，你就不会相信它。对几次革命的经历进行深思以后，很多将要成为革命者的人脱离了革命。这有助于解释为什么 20 世纪 80 年代是一个保守的年代：它回顾并审视了 20 世纪 60 年

代革命的后果。到 20 世纪 90 年代，只有像基地组织那样的还想要进行革命。

革命思想的关键在于它能使人感到重构社会是可能的。没有这一点，就不会有人愿意进行革命。当发现重构社会将导致可怕的困难和贫穷的后果时，革命的梦想就破灭了。这难道意味着我们再也看不到另一场大规模的革命浪潮了吗？不一定。在这个世界上还有大量的不公正，这会引发愤怒。而愤怒，正如汉娜·阿伦特所指出的，将会导致革命。如今最强烈的愤怒在穆斯林国家中产生。

可以做哪些事情来阻止革命呢？答案很简单但很难实行：进行改革以消除滋生革命的不公正。秘鲁和菲律宾所进行的土地改革、波斯湾地区所进行的自由选举，都会消解或甚至终止这些国家的革命运动。但地主并不愿放弃他们所拥有的财产，并且他们在政治上是有权力的。波斯湾周围的统治者担心如果实行民主的话，他们会失去自己的财富和权力，并认为这个时候实现自由化只会让极端分子掌权。如果沙特阿拉伯实现自由化和平等的选举，那么像乌萨马·本·拉登那样的人就可能会获胜。解决的办法：缓慢和渐进的改革。

朝鲜的“共产主义”政府，不愿承认腐败的官僚机构遏制了经济的增长。实际上，改革由于来自权力阶层的强烈反对而很难实行，这些权力阶层在改革中会失去很多。例如在南越，美国不断地敦促西贡政权进行大范围的土地改革，以将农民从共产党的游击队那里争取过来。但地主不会让土地改革的议案通过，因为他们中的许多人要从佃农那里收取很高的地租。如果他们放弃自己的土地，他们可能还会挽救自己的国家；而事实与之相反，他们失去了全部。由此得到的启示是，应该在革命的情感被牢固树立以前进行改革，在问题变得危险以前阻止它的发展。

关键术语

类推　革命　阿亚图拉　沙阿　政变　体制失效　不可类比性　恐怖主义　知识分子　热月　军人专制主义　时事短评　原生型乌托邦　相对剥夺

关键网址

恐怖主义

nsi. org/Terrorism. html

美国革命

www. historyplace. com/unitedstates/revolution/index. html

南非

www. southafrica. net/government/history/default. html

种族灭绝屠杀

web. inter. nl. net/users/Paul. Treanor/genocide/html

参考文献

Bell-Fialkoff, Andrew. *Ethnic Cleansing*. New York: St. Martin's, 1996.

Diamond, Larry, and Marc F. Plattner, eds. *Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994.

Goldstone, Jack, ed. *The Encyclopedia of Political Revolutions*. Washington, D.C.: CQ Press, 1998.

Greene, Thomas H. *Comparative Revolutionary Movements*, 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1990.

Halliday, Fred. *Revolution and World Politics: The Rise and Fall of the Sixth Great Power*. Durham, NC: Duke University Press, 1999.

Heymann, Philip B. *Terrorism, Freedom, and Security: Winning Without War*. New York: Cambridge University Press, 2003.

Katz, Mark N., ed. *Revolution: International Dimensions*. Washington, D.C.: CQ Press, 2000.

Laqueur, Walter. *No End to War: Terrorism in the Twenty-First Century*. New York: Continuum, 2004.

Linz，Juan J. and Alfred Stepan，eds. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore，MD：Johns Hopkins University Press，1978.

Parsa，Misagh. *States，Ideologies，and Social Revolutions：A Comparative Analysis of Iran，Nicaragua，and the Philippines*. New York：Cambridge University Press，2000.

Rapoport，David C.，and Leonard Weinberg，eds. *The Democratic Experience and Political Violence*. Portland，OR：Frank Cass，2001.

Snow，Donald M. *Distant Thunder：Patterns of Conflict in the Developing World*，2nd ed. Armonk，NY：M. E. Sharpe，1997.

第 20 章



国际关系

思考题

- 国内政治与国际政治如何不同？
- 为什么在国际关系中“权力”显得如此突出？
- 国家利益有哪几种类型？
- 哪种战争理论是最令人满意的？
- 民主与和平有关系吗？它们如何关联？
- 有预防战争的有效途径吗？
- 什么是冷战？它因何而起又因何而终？
- 什么是邪恶轴心？它发挥作用了吗？
- 保罗·肯尼迪的“帝国过度扩张”理论是什么？
- 哪个超国家组织发挥的积极作用最大？

国际政治和我们一直在研究的国内政治不同，因为不存在使各国都遵守法律与维持和平的世界主权。同国内政治[①]相比，国际政治[②]更加无序和复杂。正如我们在第1章所探讨的，主权意味着你在自己的地盘上做主，它在一个国家内的法律地位是至高无上的。主权这个概念产生于16世纪，那时专制的君主们正在巩固自己的统治地位，并为此寻找法律上的依据。主权在一个国家中居于支配地位。犯罪、叛乱以及分裂等要素，在理论上都要受到主权的控制或压制，当然，现在主权的行使者不再是国王或女王，而是国家的政府。主权还意味着外国势力不能干涉你们国家的事务；他们能及的范围——还是在理论上——应在你们的边界处停止。

这些都是理论。在实践中，没有什么事情会如此界限分明。一个国家仅具有法律上的主权，并不一定意味着它能真正控制自己的疆域。看看最近的伊拉克：在2003年的一场速战中被征服，然后被外国军队占领（多数是美国，还有英国和其他国家军队），其脆弱的政府靠其他国家的军队来支持，自身无法阻止恐怖分子和民兵的暴力。在2004年中期，伊拉克“主权”由官方接管后，它要成为真正意义上的主权国家还需要一段时间。同伊拉克相反的是，早期作为共同市场而为人们所知、如今成为欧盟的西方欧洲各国和平地走到了一起。欧盟的成员国为了形成一个经济和政治联盟，同意放弃其部分主权，一旦这个联盟完全实现，将意味着主权从单个的成员国向位于布鲁塞尔的欧盟总部转移。可见，主权并非简单的是或不是，而是程度的问题。

“主权”这个词还是有一些作用的。在主权确立的地方，国家主权确实能带来国内的和平，而多数国家也声称已做到了这一点。在同其他国家交往时，主权国家多数情况下依然在做它们想做的事情。当法国1995年在南太平洋重新开始核试验时，尽管澳大利亚和新西兰强烈抗议，但它们还是没有任何办法来阻止法国的行动。法国在自己拥有主权领土的岛屿上做了它想做的事情。当美国催促各国对伊朗实施经济封锁时，世界多数国家对此项要求置之不理，依然同德黑兰政府保持贸易和石油买卖。美国国会通过法令，威胁那些同古巴和利比亚有商业往来的外国公司，但其他国家的政府指出，美国国会无权为其他国家制订法律；他们不理睬美国的禁令而同那些自己乐意

① 国内政治：国家范围内的互动。

② 国际政治：国家间的互动。

交往的国家保持着贸易往来。除美国外，多数国家签订条约来与全球变暖、地雷、细菌战和武器出口作斗争，而美国声称这些条约是无效的，并有忽视条约存在的自主权利。倘若遵照这些条约，要缔造强大有力的美国是绝对不可能的。

在一个主权实体内，存在——或至少假设它存在——法律。如果你对某人愤愤不平，你也不能掌控法律的裁决。你只能把那个人告到法庭来接受审判。但在国际关系中，事情的发生几乎是相反的：将法律的裁决操纵在自己手里——通过威胁或军事力量的运用来实现——这相当常见。通常情况下也别无他法，只能如此。

国内政治和国际政治间的这一重大差异，有时会使这两者中某一领域里的熟练实践者，在进入另一个领域时颇为困窘。约翰逊总统是国内政治的专家；不管他想从国会得到什么，他都能得到。但他却无法使瘦小的胡志明放弃主张，因为胡志明是越南自己地盘上的掌控者。在国内对于约翰逊来说起作用的手段——交易、威胁、劝说——在国际上都行不通。有人认为，正是尼克松在国内政治中使用了国际政治的“肮脏伎俩”，导致了“水门事件”丑闻和他的下台。尼克松是个聪明的国际政治家，他同时改善了美国同苏联、中国的关系。但在处理微妙的国内问题时，尼克松的不坦诚和对秘密的嗜好导致了他的失败。国际政治并非仅是国内政治的范围扩张。

权力和国家利益

由于缺少在多数国内环境中普遍存在的主权，国际关系更多地要依赖权力。汉斯·摩根索认为，权力是国际政治的基本要素，理想主义者忽视其存在是很危险的。没有足够的权力，一个国家就无法生存，更不要说在一个喧嚣的世界里占据上风。权力并不必然意味着邪恶或攻击；它可能仅仅是劝说侵略者“别动我”。

权力（power）和强力（force）是不同的。强力是特定军事力量的使用；权力（回忆在第1章中我们对权力的定义）是一个国家实现其目的的更为一般的能力。权力包含有军事、经济、政治和心理的要素。最好的权力类型是：理性的说服。权力很难估算。中央情报局的各个部门花了几百万美元想要计算出各个国家到底有多少权力。虽然权力的某些要素——例如一个国

家的地理、自然资源、人口和经济——是有形的或可计算的。然而，一些最重要的因素——例如一国的军事能力、其政治制度的效能和心理上的决心——是无法获悉的，除非这个国家卷入一场战争。战争将会呈现——以可怕的代价——哪一方更有权力的答案。

在这种情况下，国家一般要追求它们的国家利益①。这使国际政治在本质上是自私的；国家很少像道德高尚的圣徒一样行动。它也许会表现出宽容大度和利他主义，但这经常带有一种加强其国际权力和声望的企图。对于制止 20 世纪 90 年代发生在卢旺达和刚果的恐怖流血事件，这个世界几乎什么都没做；超过 200 万人死于枪杀、刀砍或饥荒。这些地区位置偏僻，没有战略或经济的价值。只有法国派了一些维和部队，因为法国与那里有很强的经济联系，它希望扮演一个对中非拥有支配和保护权力的角色。

有时很难预料另一个国家将怎样界定其国家利益。它们以不同的眼光来观察事情。在 20 世纪 90 年代，匈牙利和西方非常合作，并期望加入北约组织。但在 1994 年，当美国和法国打算进行空袭以控制塞尔维亚人在波斯尼亚的军事暴行时，匈牙利拒绝美国的预警飞机使用其领空。一个美国人看到这一拒绝会感到很疑惑："难道他们不想加入我们的队伍吗？"一个匈牙利人看到这一拒绝时会说，"我们将不得不和塞尔维亚人生活几个世纪；边界对我们来说是一种主要的、永久的利益。大约 40 万匈牙利人作为事实上的人质，生活在塞尔维亚人控制下的沃伊沃迪那。美国人没有提供任何保护的措施，却期望我们加入他们的战争行动中。很抱歉，这不是一桩好买卖。"（随着危机的过去，预警飞机很快得以重新部署。）

关键概念

国家利益的类型

国家利益也许可以分成以下四种类型（下边将详细讨论它们）：

1. 关键的对次要的；
2. 暂时的对永久的；
3. 特定的对普遍的；

① 国家利益：在国际事务中，对作为整体的国家来说有益的东西。

4. 互补的对冲突的。

关键利益是那些潜在威胁你的国家生存的利益，比如在古巴布置的苏联导弹对美国的生存的影响。当一个国家察觉到对其关键利益的威胁时，可能就会爆发战争。次要利益通常是更遥远和不那么紧急的利益。例如，美国在开放的世界石油供应中存在着自己的利益，没有国家限制或控制这种利益。在次要利益上，虽然军事行动可能是必要的，例如 1991 年对伊拉克的攻打，但各个国家还是倾向于谈判和妥协。

当各个国家拥有一些重要的共同目标时，它们的利益就是“互补的”。许多国家看到了在 1991 年的海湾战争中，它们的国家利益是互补的；一些阿拉伯国家站在了西方这一边。正是互补利益促进了结盟。当利益冲突时，例如当新的马德里政府看到 2004 年在伊拉克的小规模维和部队，没有给西班牙带来什么国家利益时，国民纷纷批评这种举动。

暂时利益是一种某个确定时期内的利益，就像在 20 世纪 80 年代美国支持伊拉克同伊朗的作战一样。美国外交错误地理解，只要那场战争结束，他们的互补利益就会被消除。永久利益是持续几个世纪的利益，如在美国利益中将对手的力量排除在西半球之外。

特定的利益集中于单个问题，例如日本对美国商品的贸易壁垒。普遍利益可以是对人权的普遍尊重。

两个国家之间，即使它们是同盟，也很少有完全一致的国家利益。希望所能达到的最好结果就是它们间的利益是互补的。例如，美国和阿尔巴尼亚也许在反对塞尔维亚压迫邻近地区的阿尔巴尼亚人族人时，它们是有共同利益的，但美国关于人权和地区稳定的利益是普遍、暂时和次要的。阿尔巴尼亚的利益则是一种特定、永久的，而且在构建一个将包含科索沃和马其顿部分地区的大阿尔巴尼亚时，还可能是一种关键的利益。这两个国家的利益可能在一段时间内是相似的，但我们一定不要错误地认为阿尔巴尼亚的利益就是美国的利益。

外交官的工作在于发现并发展互补的利益，以便使两个或更多的国家能够一起合作。(外交工作若做得更好些，那么 1994 年匈牙利和美国之间的利益分歧就会预先有所征兆。) 通常，国家有一些利益是互补的，而另一些利益是冲突的，就如同北约成员国在阻止苏联的威胁上是合作的，但在谁将领导北约这个联盟的问题上却产生了摩擦。法美关系就是这样一种情形。当然，在国家利益完全

冲突的时候，合作是不可能的。外交家的职责就在于将情形挑明，并想办法将危害减到最小。在这种情况下不要绝望；国家利益是会变动的，今天的敌人可能就是明天的盟友。没人能够猜到20世纪60年代的中国在70年代成了美国的朋友，这一情形在90年代没有持续下来。2001年对美国的袭击表明，华盛顿和莫斯科在打击伊斯兰恐怖分子上存在共同的利益，但这也没有延续至2003年莫斯科反对的伊拉克战争。我们无法为其他国家界定它们的国家利益。

在任何一种既定情形下界定国家利益也许是困难的。知识分子和信息灵通人士可能会提出完全相反的关于国家利益的定义。例如，鹰派分子在20世纪60年代认为，共产主义在东南亚的胜利将会动摇美国的战略、经济和政治利益。其他人则认为，越南是一块遥远的沼泽地，对我们没有任何重要性。小布什总统政府中的新保守主义者认为，为阻止伊拉克的萨达姆建造大规模杀伤性武器（WMD）①，除掉他是紧迫的。批评者则反对，认为这场战争没有必要。你如何能判断出什么时候一种真正的国家利益正处于危急之中呢？

可行性是同国家利益连在一起的，权力是其中的连接纽带。一种不可行的策略——你的权力不足以实施你的计划——注定是一种糟糕的策略。如果权力的类型对于环境是不适当的（例如，用直升机和大炮对付伊拉克的恐怖分子，用空中力量来阻止内战），那么你就在实施一项不可行的策略。

精英的角色

在国际关系中，没有什么比精英（见第5章）更加重要的了。无论我们多么不喜欢，一个国家的外交政策本质上是一种精英游戏。除非存在战争或大的威胁，否则多数人很少关注或不关注外交政策；在“9·11”事件发生前，外交政策几乎没有出现在美国的选举议题中。在民主政体中，大众也许会影响外交政策——比如美国人对越战和伊拉克战争感到愤怒——但这种影响只在那些通常秘密做出的基本决定后，过了一段很长时间才会形成。有人

① 大规模杀伤性武器（WMD）：核武器、化学武器和细菌武器。

指出，即使在民主国家，外交政策的决定通常也是由不超过 12 个人来作出。看看美国的外交决策过程是多么平静，总统和少数的顾问制定外交政策，然后向通常情况下都附和政策的美国人民和国会宣布。2001 年底，小布什总统决定入侵伊拉克，但很少有人知道这件事情。

关键概念

为什么会有战争？

对于为什么会有战争这个问题，已有很多论述。大多数思考者都同意，战争的起因有很多而并非只有一个。尽管非常宽泛，但关于战争起因的理论可以被分成两大基本阵营——微观的和宏观的——前者关注琐碎、细小的近期目标，后者关注重要的全景目标。

微观理论

微观理论①以生物学和心理学为基础。它们试图解释战争是人类遗传中含有的侵略性的结果。几百万年的进化已使人们成为战争者——以获取食物、保护他们的家庭，以及守卫自己的领土。在这一点上，人类和许多动物没有区别。大多数人类学家反驳这种生物决定论，认为原始的人类表现出各种各样的行为——一些是具有侵略性的，而另一些则不是——这只能由文化和习知的行为来解释。具有心理学取向的作家则研究领袖的个性，试图了解哪些东西使领导者走向战争这条路，以及他们怎样取得对民众的控制并将民众引向战争。

生物学和心理学的理论提出了一些见解，但却远不能解释战争。如果人类天生地具有侵略性，那为什么各个国家不总是处于战争之中呢？在肯定存在着心理差异的不同领袖的领导下——国家怎么还能进行长时间的连续战争——例如俄罗斯和土耳其在黑海周围的战争，以及阿拉伯与以色列的战争？生物学和心理学的途径可以提供一些战争的潜在原因，但却不是直接起因。人类确实具有一种侵略性，但在什么环境下它会表现出来？对于这个问题，我们应求助于宏观理论。

宏观理论

宏观理论②以历史学和政治学为基础。它们主要关心国家的权力和野

① 微观理论：关注于个体。

② 宏观理论：关注国家和历史。

心。这种理论认为，是国家而不是个人作为主要的行动者。对于能扩张的地方，国家就会扩张，正如德国中世纪向东的推进、美国人的“命定说[①] (manifest destiny)”、英帝国的壮大，以及苏联对东欧的接管。只有另外与之相当的力量才可能阻止其扩张的趋势。由于害怕邻国的壮大，一个国家会加强其国防或结盟来抵消邻国的权力。许多国际行为都能用这两句格言来解释：“如果你想要和平，那就做好战争的准备”、“敌人的敌人是朋友”。政治领导人对国家利益和权力几乎有一种自觉的情感，并采取行动去加强它们。对权力的追求会导致战争还是和平呢？对此也有两种主要的理论。

权力平衡 最古老和最常见的理论认为，当几个国家增强它们的国家力量并组成联盟、相互平衡的时候，和平就会出现。那些扩张主义者将会受到遏制。根据权力平衡理论学者的观点，那些主要的相对和平阶段——从1648年的威斯特伐利亚和约，到由法国大革命（1792—1814）所引发的战争，以及从1815年到1914年第一次世界大战爆发——都是欧洲国家权力相互平衡的时期。一旦平衡被打破，战争就会爆发。波斯尼亚的战事能在1995年平息下来，也是在那里的权力大致平衡的情况下才得以实现的。当塞尔维亚当头时，他们没有动力去解决问题；当自己处于防卫时，他们决定阻止争斗。许多思想家认为，冷战是一种重要和持久的权力平衡体系，并以此解释为什么相对和平——至少没有第三次世界大战——持续了40多年。

权力等级 其他分析者则反对权力平衡理论。首先，对权力的计算就很成问题，因此不可能知道什么时候权力才是平衡的。其次，一些作者指出，和平阶段发生在权力失去平衡的时候，此时从权力的角度看，各个国家按等级次序来排列。于是每个国家从相对权力的阶梯中，都知道自己处在什么位置。但在转型时期，当权力等级的界线模糊时，国家间就有可能陷入战争。在有确定结果的战争结束后，由于相对的权力很清楚，所以和平就出现了。如果这种理论是正确的，那么要取得一种精确的权力平衡就是一件错误的事情了；这将导致战争，因为参与的国家会认为它们拥有很好的取胜机会。

错觉

一些思想家将微观和宏观的途径结合起来，关注于“想象”或“感觉”，并认为它们是战争的关键。心理学和权力角度的分析都具有一定的贡献，但

① 19世纪的一种鼓吹美国有权且有义务扩张到整个北美大陆的理论。——译者注

它们又都是不完全的。该理论认为，是领导人所察觉到的情况而不是真实的情况（这很难知道），促使他们决定要战争还是要和平。当看到其他国家的先进武器的对抗和发展时，他们经常会有错觉，而将自己的行为看做是防御性的举动，认为自己只是为了跟上武器的发展而已。

约翰·肯尼迪认为我们同苏联相比，后者拥有一种“导弹优势”，因此他决定迅速提高美国的导弹实力。但实际上苏联是落后于美国的，他们也将美国的努力看做是一种威胁而必须追赶。这种错觉导致1962年古巴导弹危机的爆发，差一点将我们带入第三次世界大战。伊拉克建造过大规模杀伤性武器，但在20世纪90年代，这些武器在联合国的监督下被拆除了。小布什政府相信伊拉克恢复建造了大规模杀伤性武器，并于2003年发动战争以消除这个其实并不存在的威胁。在“9·11”事件之后的情绪化和爱国气氛中，美国是愤怒和怀疑他人的。情报资料被歪曲以展示行政当局想要表达的意思。误解可能比事实更有用。

错觉或想象理论认为，心理世界和真实世界会在政治领袖们的脑海里相互撞击。他们认为自己是在防卫，但他们对情况的认识可能是错误的。在我们这个时代，值得注意的一个有趣现象是，没有一个国家将自己的行动称为保卫之外的东西。美国人在越南和伊拉克认为他们在保卫自由世界；俄罗斯人在车臣认为自己在保卫自己的国家。在自己的眼中，一个国家是从不具有侵略性的。一个国家——在其领袖、其意识形态及其大众传媒的引导下——会使自己陷入一种恐惧状态之中，并将具侵略性的行动合理地说成是防卫性的。在狂热的国家主义领导下，多数德国人和日本人也认为二战时期他们是在反对敌对势力以保卫自己的国家。斯洛博丹·米洛舍维奇就打着国家主义的旗号，使多数塞尔维亚人相信他们被敌人们包围着。一旦相信自己将被攻击，通常爱好和平的人们就干出各种残暴的行为。

怎么做

“他们”

注意那些像“他们”这样的集体性名词，它们通常会被过于宽泛地使用。当你使用“他们”时，通常会问这个词代表着什么。从语法上看，“他

们”涉及以前的附属名词。许多学习国际关系的新生经常使用“他们”，好像整个国家的人民在执行决定和行动似的，而实际上只有少部分的高层决策者在这么做。法国领导人常批评美国的政策。随后一些美国人就说“法国人”在反对我们。实际上99.99%的法国人不是没有兴趣就是没有关注外交政策，而且许多人还是喜欢美国的。

要警惕那些“他们”所带有的过度宽泛化，这种宽泛没有特指谁在采取行动——希拉克总统、拉法兰总理或者凯道塞（法国外交部）——或者使用首都的名字来代替高层的决策者——“巴黎”代表法国的外交政策精英，“莫斯科”代表俄罗斯的，“德黑兰”代表伊朗的。

在美国的外交政策中，甚至没有多少个“我们”。多数美国人不关注或很少关注外交事务。一些人批评管理政策。即使在“环内”（环绕哥伦比亚特区的公路），每一种政策都会激发相互冲突的看法。在这样的情况下，应该用某个人的名字和/或组织来代替“华盛顿”这个词以支持这样的观点：“国务卿康多莉扎·赖斯有时发现自己和白宫、国防部长拉姆斯菲尔德意见不合。”明确一点的会更好。

许多人认为，外交政策必须由少数人来决定，因为在现代时期，事情变化太快以至于不能使它广为人知甚至是交由国会辩论。几个星期的拖延就可酿成致命的错误。况且，很少有民众理解甚至关心远方的危险和问题。有多少美国人会真正关心苏丹的大屠杀呢？或者有多少人会在意国际货币基金组织对印度尼西亚贷款的全球影响呢？此外，专家们常常缺乏普通民众的一种常识，即民众对于自己的子女是否应该在国外战斗和牺牲有着相当清醒的认识。一些批评家有时将这两种看法称为“环内”（华盛顿周围）和“环外”（其他的美国民众）。前者过多地只同其他“内部”人讨论而忽视了普通民众的意见。然而，如果美国的外交政策仅仅是为了迎合多数美国民众的兴趣，它将陷入孤立主义中；因此，由白宫来设定和领导一定数量的议程是必要的。

传统用法常常忽视外交政策中的精英领导这一事实，就像我们提到某某“伊朗人”或“俄罗斯人”就是这种做法。也许只有12个伊朗人或俄罗斯人决定其外交政策（尽管有更多的人来执行），因而将所有的意志或责任归咎于所有人是错误的。例如，多数伊朗人都乐意游览美国；一些伊朗领导人的反美观点并没有被广泛接受。在美国，多数伊朗人和俄罗斯人也不关心或无

法影响高层的决策。

关键概念

民主和平论

学者们注意到两个民主国家间从未有过战争。这也许不是绝对真实的——美国的内战和秘鲁一厄瓜多尔的边界争议也许是例外——但这是一种压倒性的趋势。你能够说出两个民主国家间相互斗争的任何实例吗？1982年阿根廷和英国在福克兰群岛上的斗争？但当时阿根廷是军事独裁政权。印度反对巴基斯坦看起来是一个可能的候选事例，但巴基斯坦如今由一位将军来统治，而且它从未是一个稳定的民主国家。

从逻辑上看，为什么会在民主与和平之间有这样可喜的巧合呢？回想我们关于第 5 章的讨论，民主使领导者普遍对公民负责。当领导者知道自己也许会被选下台时，他们就会谨慎行事并遵守弗里德里希那个著名的“预测反应规则”。他们会想，“如果我把国家带入了战争，那么选民会怎样反应呢？嗯，我认为还是不要战争为好”。当约翰逊总统在越南问题上忽视了这种谨慎——因为他觉得如果共产主义者胜利了，那么选民就会反对他——他的声望急剧下滑，且无法继续连任。小布什总统在伊拉克战争和占领上遭遇了类似的问题。独裁者没有这样的限制，他们也许倾向于不计后果的错误冒险，就像 1979 年勃列日涅夫入侵阿富汗，或萨达姆·侯赛因于 1990 年入侵科威特一样。和平事业得益于民主的扩散。

维持和平

不管战争的起因是什么，我们能做些什么以阻止或至少是限制战争呢？对此提出的建议很多；但没有一个真正起作用。

世界政府

许多思想家声称，战争的真正元凶是主权本身。解决的办法是让国家让

渡出至少是其主权的一部分——决定进行战争的能力——给一个能够阻止战争的国际委员会，这就如同单个国家能在自己的疆域内维护和平一样。但哪些国家会放弃自己的主权呢？美国肯定不会。伊拉克在意联合国要求开放大规模杀伤性武器的可能场所以接受国际检查了吗？没有主权作为一种有效的手段，联合国或任何与它相似的组织，都将成为一个争论的地方，除了对外交接触有用外就没什么作用了。

集体安全

联合国的前身国家联盟，试图要贯彻一种已经存在一段时间的思想：集体安全①。联盟的成员们（不包括美国）要求在反对任何侵略国的经济和军事行动上立即参加。例如，如果日本侵略中国，每一个其他国家都将中断和日本的贸易关系并派军来保卫中国。面对世界其他国家的各种力量，侵略者将投降。这只是纸面上的重要思想，在实际中却是失败的。当日本在 1931 年侵占中国的东北时，这个联盟仅仅派一个委员会来研究形势。日本声称是中国挑起了战争（这是个谎言），而其他国家对于卷入一场没有自身利益存在的远方冲突则没有兴趣。侵略没有受到惩罚，因为国家联盟没有一种机制能使其他的国家做出反应。同样的事情发生在 1935 年意大利人侵埃塞俄比亚的时候。日本、意大利和德国为进行更大规模的侵略退出了国家联盟。随着二战的开始，国家联盟解体了。

功能主义

另一种与世界组织相关的观点就是让国家首先在一些特殊的或“功能性的”领域进行合作，这样它们就会看到，彼此合作比双方冲突所取得的成就要大得多。由于不断增加的相互信任，它们会逐渐建立起一种稳定的和平。功能主义②合作会产生一种“溢出”效应。几十个与联合国相关的机构如今正在疾病控制、食品生产、天气预报、民航、核能以及其他领域促进国际间的合作。即使是一些敌对国家有时也能坐下来在特定的领域解决一个共同的

① 集体安全：在所有国家间形成共识，以自动地对付入侵者。

② 功能主义：一种认为国家间在某个特定领域的合作将激发整体合作的理论。

问题。但这没有产生溢出效应，它们仍然处于敌对状态。有时，这些功能性组织会变成一个冲突的舞台，比如第三世界集团将以色列和南非从联合国教科文组织（UNESCO）中驱逐出去，还有美国退出处于苏联控制之下的教科文组织。即使与联合国相关的世界货币基金组织提供了帮助，使受困的经济体摆脱了困境时也会产生冲突，因为受助国经常表示，在世界货币基金会组织要求下的经济改革干涉了自己的主权。功能主义的途径为世界问题提供了一些帮助，但它却没有触及最大的问题——战争。

第三方协助

一种解决争议的方式是让一个未卷入冲突的第三方[①]穿梭于争论双方之间，以试图找到一个中间地带。第三方可能只是来回传递消息，澄清各种问题和建议各种妥协方案，如1949年联合国的拉尔夫·邦奇（Ralph Bunche）在阿拉伯和以色列之间斡旋，卡特总统1978年在戴维营对贝京和萨达特进行调停，以及理查德·霍尔布鲁克（Richard Holbrooke）1995年在代顿所做的那样。第三方有助于平息紧张的局势并找到妥协的方法，但前提是争议方必须想要找到解决的办法。如果不想解决的话，第三方的协助就是没有效果的。

外交

最古老的维持和平的途径是通过外交接触，将一国首脑的使节派往另一国。一位优秀的外交家对所有的权力因素以及所涉及国家的利益了如指掌，并能提出一些有助于达成至少双方部分满意的妥协建议。这时最关键的是：必须存在妥协的意愿。但这是非常困难的，因为国家通常广泛限定了其主要的、不可妥协的利益，并且不愿意将它们削减至需要妥协的程度。经过几年紧张的谈判，在美国的主持下，以色列和巴勒斯坦还是在它们认为属于自己的关键利益上无法妥协。如果成功的话，外交家就会签订需要经过批准和遵守的条约[②]。如果一个国家感到某一条约损害了它的利益，那么就没有任何

---

① 第三方：不卷入争论而帮助解决问题的国家。

② 条约：国家间的合同。

办法可以阻止它选择退出该条约，就像小布什总统在2002年退出1972年和俄罗斯签订的反弹道导弹条约一样。国家加入并遵守条约是因为它符合自身的利益。一些观察家认为，美国和苏联都是世界强权政治的新手，它们在外交上缺乏技巧，并且不愿意妥协。它们之间的不信任气氛是冷战的特征之一。

维和

与外交有关的是运用第三方的军事力量来支持停火、休战以结束战斗的思想。这些武装力量戴着联合国的蓝盔，帮助平息以色列及其阿拉伯邻居、希腊和土耳其在塞浦路斯问题上的战火并稳定停火线。这些力量无法通过制止正在进行的冲突来“强制实施和平”。唯一的办法是在战争中支持一方，但这又与维和[①]背道而驰。因此，期望国际维和部队[②]（UNPROFOR）来拉开并平息波斯尼亚的战争各方肯定是不现实的。国际维和部队接受了不可能的任务，使自己蒙羞。但从国际维和部队那里接管此事的执行部队（IFOR）[③] 却是不同和成功的，因为它是在三方——波斯尼亚、克罗地亚和塞尔维亚——同意在代顿由美国斡旋达成和平协议之后来到的。执行部队同样装备精良，而且获准在遭到进攻时可以予以反击；这些强有力的“交战规则[④]”阻止了某些粗暴事件的发生，而这些是国际维和部队无法做到的。一些人建议，在未来的维和行动中应采用执行部队的模式，但这样的行动只有在事先已达成和平协议的情况下才起作用。

冷　战

开始于1946年或1947年的冷战[⑤]，既是苏联和美国之间极度不信任的原因也是结果。它们中的一方都将另一方看做是敌对的。冷战开始于二战刚

---

① 维和：由外界的军事力量来促进一个停火协议的平稳实施。

② 国际维和部队：联合国的保护军队；在20世纪90年代初期波斯尼亚的维和努力中，它工作效率很低。

③ 执行部队（IFOR）：在1995年达成代顿协定后，由北约发起稳定波斯尼亚局势的有效力量。

④ 交战规则：明确维和部队在何时可以予以还击。

⑤ 冷战：1946—1989年间，美国和苏联阵营间的军事紧张和不信任。

刚结束之后，它是二战的直接后果。斯大林的红军击败了东欧的纳粹军队，但斯大林不想放弃自己的国家为之牺牲 2 600 万生命的地方。通过在每个国家建立顺从的共产党政府，以及在中欧驻扎苏联军队，斯大林将东欧变成了苏联的保护屏障。这种状态一直持续到 1989 年柏林墙的倒塌，许多人将柏林墙的倒塌看做是冷战的结束，因为这标志着东西方之间的大多数紧张状态已经消失了。1991 年底苏联的解体确定了冷战的结束。

在冷战的高度紧张时期，以美国为首的西方对斯大林接管东欧的行动极为警觉。斯大林看上去就像另一个希特勒、一个要征服世界的独裁者，而美国要采取行动来阻止他。1947 年春天，华盛顿连续出台三个相关的政策，形成以后几十年来美国对外政策的基础——杜鲁门主义[1]、马歇尔计划[2]和遏制[3]。

杜鲁门主义

杜鲁门总统向国会的一次联席会议请求军事援助，以阻止共产党对当时处于苏联压力之下的希腊和土耳其的接管。美国应该向世界任何地方的“自由人民”提供援助。这是对美国传统的孤立主义立场的否定，一些人认为，它包含着全球主义的种子，并最终在越南自取灭亡。

马歇尔计划

在哈佛大学 1947 年的开学典礼上，国务卿乔治·C·马歇尔提出了一个数十亿美元的一揽子援助计划，以帮助战后欧洲的复兴，并阻止其被当地的共产党或红军接管。援助从 1948 年开始实施，并确实使西欧恢复了元气。

遏制

与此同时，一位国务院官员乔治·凯南（George F. Kennan）起草了一

---

① 杜鲁门主义：杜鲁门于 1947 年关于遏制共产主义扩张的号召。

② 马歇尔计划：美国为帮助受战争破坏的西欧国家重兴而进行的援助。

③ 遏制：凯南于 1947 年提出的遏制苏联力量的号召。

份极有影响的备忘录，不久化名“X”（以隐藏其身份）发表在《外交》杂志上。此后这篇文章又重发了很多次，文章表明“苏联行动的根源”暴露了克里姆林宫的扩张倾向，这需要对那些行动实行一种“坚定而警觉的遏制”政策。在苏联试图扩张的任何地方，我们都要予以阻止。

柏林空运（1948—1949）、北大西洋公约组织的形成（1949）以及朝鲜战争（1950—1953）加深了冷战和美国的遏制政策。美国两个主要政党在谁更能有效地遏制共产主义这一问题上相互竞争。由议员约瑟夫·麦卡锡（来自威斯康星的共和党人）的指控所激起的一种“红色恐惧”促使许多公众人物表现得粗暴而强硬；没有人愿意被指责为“对共产主义态度软弱”。

在冷战的高峰期，世界似乎被划分为两大阵营，一个由华盛顿领导，另一个由莫斯科领导，极少有中间力量存在。这种情况被称为“两极”，我们将在下一章中探讨。有人认为两极体系本身是稳定和缓和的：你知道自己处于什么位置。另一些人则认为它是一种危险的体系，因为它会导致一种“零和”思想（我赢了，你就输），从而将超级大国推入第三世界国家的危险境地。地球上的每一个地方看上去都具有战略上的重要性，并值得为之战斗。例如，美国干涉伊朗、危地马拉、印度尼西亚、黎巴嫩、刚果、多米尼加共和国以及其他地方，只是因为怀疑如果我们不控制这些地区，苏联就会控制。这种“可能的必然性观点”通常很盛行：如果我们不抓住它，别人就会去抓。在这种情况下，对冷战的恐惧将两个超级大国推向极端的、恶意的干涉行动，美国在越南，而苏联在阿富汗。

威慑

两个超级大国——唯一的两个能够引发全球战争的国家，美国和苏联——还从未直接交战过。双方都害怕冲突升级①而引发第三次世界大战。如果美国和苏联的军队在某一地方，比如说在柏林，开始了一次小型的战斗，那么它就可能发展下去，直到全欧洲的常规部队都卷入其中。然后一方会使用小型的战术核武器，另一方会用更大的核武器还击，很快这两个超级大国就会密雨般地向对方的国土发射核导弹。对这种升级的恐惧是威慑的基础：双方都害怕这种结果，从而相互产生威慑，以防止一场大战的爆发。

① 升级：冲突扩大和紧张的趋势。

关键概念

苏联与“过度扩张”

我们现在意识到，苏联总统米哈伊尔·戈尔巴乔夫愿意撤出东欧并放弃核弹头，这是因为苏联的经济情况很糟糕。他因破产不得不结束冷战。苏联的国防开支吃掉了其经济的约1/4。苏维埃的辽阔帝国要为东欧、古巴、越南以及几个非洲国家提供几十亿的资助。

苏联在经历耶鲁大学历史学家保罗·肯尼迪所称的帝国的过度扩张①阶段。肯尼迪所提观点的核心是经济，特别是相对的经济增长。强大的国家总是受到诱惑要进行扩张。它们有钱和劳动力，而其他地区看上去也很适合统治。它们的帝国会一直扩张直至处于过度扩张的状态；然后衰落下去。渐渐地，其经济基础削弱了，而要维护并保卫这个帝国的费用急剧增长。其他那些经济未被帝国开销所耗尽的国家则发展得更快，变得更加富有和强大。

肯尼迪的理论解释了哈布斯堡王朝②和英帝国的崛起和衰落。16世纪的哈布斯堡王朝统一了西班牙、荷兰和奥地利，并将成船的黄金和白银从新世界源源输入。它所进行的各种战争只是不完全的宗教战争——天主教对抗新教——在这些战争中，哈布斯堡王朝也企图统治欧洲。哈布斯堡王朝使自己过度扩张，直至走向破产、衰落。西班牙在经济方面尤其遭到破坏，之后几个世纪都一直处于落后状态。

英国，这个世界上第一个实现工业化的国家，利用自己的海洋力量建立了一个令人难以置信的帝国，它在每一块大陆上都拥有领地。但英国的经济增长并没有跟上其帝国开销的增加。到19世纪末，其他几个国家，包括德国和美国，在经济上变得越来越强大。两次世界大战使大英帝国走向终结。肯尼迪的这个理论同样很好地解释了苏联的解体——一个衰退的经济无法再支撑的军事帝国。帝国是一种浪费的资产。

---

① 帝国的过度扩张：认为帝国直到过度扩张前都在扩张的理论。

② 哈布斯堡王朝：一个统治了欧洲大部分地区，并发动30年战争的强大天主教王朝。

威慑的关键不仅在于拥有足够的核弹头和导弹，还在于必须确保它们在对方的第一轮攻击后能够幸存。这样你才能在第二轮攻击中予以反击。如果你拥有可靠的第二轮攻击能力，另一个超级大国就不会攻击你，因为它知道自己会在对方的报复行动中受到可怕的打击。威慑的产生基于双方都知道它们肯定会遭到彼此的确定破坏（MAD）。

威慑起作用了吗？它的支持者会说当然，因为还从未发生过核战争。然而，持怀疑态度的人还是想知道，在高度紧张的时候，当相互间极为不信任而且手指就紧挨着核按钮时将会发生什么事。威慑政策的支持者认为，威慑体系具有一种“稳定危机”的能力，也就是抵制哪怕是美苏之间严重对抗的能力。他们认为1962年的古巴导弹危机就是个例子，但几十年后我们了解到，当时古巴确实有苏联的核弹头，并且如果受到进攻的话，当地的指挥官有可能会使用它们。我们同样在几十年后知道肯尼迪从未打算攻击古巴，他知道这会引发第三次世界大战。导弹危机对两个超级大国都产生了要保持清醒的影响，很快双方开始了军备控制的对话以延缓并控制军备竞赛。军备控制的高潮是1987年的中程核力量①（INF）条约，根据这个条约，双方都销毁了数百枚的导弹和核弹头。时任总统里根也以一个和平者的形象离开总统职位。随着1989年底柏林墙的倒塌和1991年底苏联的解体，冷战结束了。

超越主权？

冷战以及人类历史上这个最具暴力色彩的世纪的终结，使人们对主权这个国际政治的基本要素产生了疑问——即主权在消失吗？国际社会的行为正以某种方式逐渐侵入主权国家的内部运转。几十年来，国际货币基金组织就可以告诉那些想要贷款的国家，要求它们放弃那些有通货膨胀倾向的经济政策。这些建议的接受者经常对国际货币基金组织干涉它们的主权感到极为愤怒，但如果它们想要贷款就必须接受建议。随着冷战的结束，如今即使是以前的共产主义国家也要接受这种对本国主权的干涉行为。

从1945—1946年的纽伦堡战争罪犯审判开始，国际法律越来越不把主

① 中程核力量（INF）：中程核武器；1987年美国和苏联达成协议，消除这种级别的武器。

权作为大屠杀的借口。对东京战争罪犯的审判和在以色列对艾希曼的审判，强化了纽伦堡的这种先例。波斯尼亚和卢旺达大屠杀的凶手在国际法庭受到了审问。（萨达姆·侯赛因在一个获得国际强烈支持的伊拉克法庭接受了审判。）这样的事情在二战之前从未发生过。国际法律正逐渐蚕食着国家主权。

1991 年，以美国为首的联合部队将伊拉克驱逐出科威特之后，联合国的调查员彻底搜查了伊拉克，调查其制造大规模杀伤性武器的能力。巴格达的独裁者叫嚷说伊拉克的主权正受到侵犯。

世界看上去正在发生变化，想要超越主权并形成某种秩序。但问题在于没人知道会是哪种秩序。老布什总统用**新世界秩序**一词来建立联盟对抗伊拉克，但他在对此的争论刚刚开始时就抛弃了这一说法。面对苏联解体所带来的混乱，应该做些什么？颇为矛盾的是，世界在冷战期间更为有序，因为两个超级大国控制并限制着各自的联盟和势力范围。

联合国

联合国迅速进入人们的脑海，并且确实在冷战之后比在冷战期间所发挥的作用要好得多。但它仍然存在问题。比如俄罗斯，就不愿做任何反对塞尔维亚的事情，它一直将斯拉夫人看做是小兄弟。联合国派了许多维和部队去监视停战，例如在中东和巴尔干，但这些来自小国的、人数少而且装备简单的武装部队无力加强和平。柬埔寨嗜血成性的红色高棉不断地绑架联合国的维和者，并且知道后者对此无能为力。没有强制的权力且又分裂为几个阵营，联合国仍主要是一个“空谈俱乐部”。

北大西洋公约组织

北大西洋公约组织被认为是设计出的最好的防御联盟。那些原是共产党统治的东欧国家在 1999 年和 2004 年高兴地加入了该组织，因为它能够确保它们的自由和安全。从 1949 年开始，一旦受到苏联的攻击，北约就协调西欧和北美的行动，并作为一个防御者在统一的领导下采取行动。但如今其存在的原因已经成了问题。为什么不利用北约来执行另外的安全与稳定任务，

比如在非常需要的中东地区做这些工作呢？而北大西洋公约组织具有极强的特定性——对欧洲或北美的一个国家成员的进攻会被看做是对全体成员的进攻——因此在别的地方，不管是中东、巴尔干或是非洲，它都没有效力。其他任何地方都被称为“区域外”。北约成员能够并且肯定会在区域之外进行合作，但这要以纯粹的自愿为基础，正如它们在波斯尼亚与阿富汗所做的那样。但在这些地区起作用的东西在别的地方未必起作用。因此，北约并不是一支可靠的维和力量。

还没有一个组织可以真正地平息和稳定世界的动乱地区。是否应该有这样的一个组织，或者文明世界应该形成一系列的特别安排，就像美国 2001 在阿富汗所做的那样呢？

关键术语

冷战　宏观理论　集体安全　马歇尔计划　遏制　微观理论
威慑　国家利益　国内政治　维护和平　升级　交战规则
功能主义　超国家　哈布斯堡王朝　第三方　执行部队　条约
帝国过度扩张　杜鲁门主义　核不扩散条约　联合国维和部队
国际政治　大规模杀伤性武器

关键网址

联合国
www. un. org/
波斯尼亚
www. dtic. mil/bosnia/
科索沃
www. csis. org/kosovo/
www. kforonline. com/
核武器
www. nrdc. org/nrdcpro/nuguide/guinx. html
美国国务院

www. state. gov/
美国外交政策
www. afpc. org/

参考文献

Blainey, Geoffrey. *The Causes of War*, 3rd ed. New York: Free Press, 1988.

Bobbit, Philip. *The Shield of Achilles: War, Peace, and the Course of History*. New York: Knopf, 2002.

Brzezinski, Zbigniew. *The Choice: Domination or Leadership*. New York: Basic Books, 2004.

Clark, Gen. Wesley K. *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*. New York: PublicAffairs, 2001.

Dougherty, James E., and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5th ed. New York: Longman, 2000.

Ehrenreich, Barbara. *Blood Rites: Origins and History of the Passions of War*. New York: Metropolitan Books, 1997.

Ikenberry, G. John, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House, 1987.

Kissinger, Henry. *Does America Need a Foreign Policy*? New York: Simon & Schuster, 2001.

Lukacs, John. *The End of the Twentieth Century and the End of the Modern Age*. New York: Ticknor & Fields, 1993.

McWilliams，Wayne C.，and Harry Piotrowski. *The World Since 1945：A History of International Relations*，5th ed. Boulder，CO：Lynne Rienner，2001.

Morgenthau，Hans J.，Kenneth W. Thompson，and David Clinton. *Politics among Nations*，7th ed. New York：McGraw-Hill，2005.

第 21 章

全球体系

思考题

- 世界是否过于混乱，以至于难以构成一种国际体系？
- 权力均势是怎样发挥作用的？为什么它不产生作用了？
- 冷战的两极体系稳定吗？
- 什么类型的全球体系看起来正在出现？
- 什么力量可将全球化引向终结？
- 亨廷顿的文明冲突理论有效吗？
- 在我们的外交政策上，是否有一种美国的舆论？
- 就美国的不干涉主义可以找到一个案例吗？

世界已经明显地超越了冷战的两极体系。莫斯科放弃了东欧，而且由于力量太弱而不再拥有任何入侵俄罗斯之外地区的威胁。西欧向欧盟统一和新欧元走得更近了。在亚洲，中国经过 20 多年不可思议的增长后，如今已是世界第二大经济体。日本第三，德国第四，但它们的经济都是停滞的。美国仍然是世界上最大的经济体，但大量的预算和贸易赤字同样使我们成为世界最大的债务国。美国不再拥有那种曾经对欧洲和亚洲的同盟者发号施令并获得顺从的统治力。多数国家对华盛顿提出的在伊拉克问题上予以我们帮助的号召置之不理。

随之而来的是观察家们同意这些变化产生了一种新的国际体系[①]，但他们对是什么类型的体系意见不一。因此，政治领导人无法为美国设计一种合理、连贯的外交政策[②]。像老布什的“新世界秩序”或克林顿的“民主的扩张”那样的措词并没有引起共鸣。只有 2004 年的选举才将世界事务和外交政策带回到议程中来。缺少了威胁，多数美国人就完全不在意了。

关键概念

国际体系和模型

一种“国际体系”是外在于现实世界的全球权力分布：谁拥有什么权力，以及他们如何使用它？“模型”是我们从数据和自身的想象中构造出来，并希望它同现实世界体系相匹配的框架。它有效地简要勾勒了世界目前的力量分布。模型越是同现实世界相符——并且它将不能再完善了——我们就越是能预测到事件的演变、可能的危险与破坏。要注意我们不是在寻求一种“完美”的体系，因为我们没有掌控任何事情，而且也无法去“设计”一种体系。体系的形成源自于权力、经济和历史的自然原因。我们所能做得更好的事情就是构建一个解释实际运作的体系的很多东西的模型。这个模型无法解释所有事物。

一个模型实质上是关于世界如何运行的一种理论。我们之所以要构建它，是因为如果一种模型不被接近现实世界的决策者广泛分享，那么我们将陷入错误和可能的自毁行动中。如果我们的外交政策精英决定了国际体系的

① 国际体系：各个国家相互作用的模式，一张世界的权力图。

② 外交政策：国内政治与国际政治的分界面；用李普曼的话说，就是“共和国的防护罩”。

一个模型且这个模型同现实世界相符，他们将通常作出对美国有帮助并对世界和平有贡献的明智决定。如果他们抱持一种同现实不符的模型，那他们将会把我们引入接连不断的错误中。潜在的假设——很遗憾，它们中的许多尚未得到验证——是一套健全的外交政策的基础。或者，如一些思想家一直以来所理解的："没有什么东西像理论一样实用。"

历史上的体系

国际体系包含许多相互作用（通过贸易、联盟、对抗、外交等方式）的组成部分（国家或国家集团）。这些体系随着时间、新权力的崛起、技术、经济及联盟而发生变化。回顾一个多世纪前，学者们认为当时至少已存在三种国际体系，每一种的运行都有不同数量的主要参与者和一种不同的逻辑。当时被构建来说明这些体系的模型从未完全正确；多数模型淡化了体系中的经济部分。

19世纪的权力均势体系

在拿破仑衰落和欧洲主要强国同意不企图寻求霸权之后，相对和平得到了扩展。取而代之的是，它们同意将世界瓜分成大的帝国。这项协议随着两个新的主要参与者的崛起而衰变，一个是1871年的联邦德国，另一个是1868年明治维新后迅速现代化的日本。权力均势[①]需要弹性、变化的联盟，但直到20世纪初期前，欧洲已排列成两个严格、敌对的阵营。游戏已经改变。1914年开始的第一次世界大战虽不必然证明权力平衡没有起作用，但它表明平衡已被瓦解了。

战间体系

在第一次世界大战和第二次世界大战中，欧洲强国走向了自我毁灭。在

① 权力均势：一种主要国家组成和重组联盟以保护自己的体系。

两次大战间，英国和法国被第一次冲突消耗殆尽，它们在努力同希特勒统治下的复兴德国保持均势时被抑制。美国和苏联袖手旁观。纳粹独裁统治的国家——德国、意大利和日本——意识到了被动，而后膨胀到占领任何它们能占领的地方。战间体系本质上是不稳定的，是E·H·卡尔所说的“20年的危机”。二战之后，欧洲各国都过于衰弱而不得不放弃它们的帝国，而且开始受美国和苏联这两个超级大国的支配（在某些情况下是占领）。

冷战两极体系

二战后，世界似乎分裂成了斯大林称为“社会主义阵营”（sotslager）和“资本主义阵营”（kaplager），我们称为共产主义世界和自由世界的两极。大多数的中小国家发现自己有时出于自愿、有时则是被迫同美国或苏联结盟。一些中立国声称和哪个阵营都不结盟。一种“零和”的思想危险地夸大了如古巴和老挝这样的边缘国家的重要性。两极[1]体系包含着自我衰退的萌芽。超级大国间的军备竞赛代价越来越高昂，并耗尽了两国的经济。第三世界的民族主义灼伤了美国（在越南）和苏联（在阿富汗）。苏联阵营瓦解；中国在20世纪60年代同苏联分道扬镳。看到苏联经济落后，戈尔巴乔夫尝试改革，却只在使其政权崩溃上获得了成功。在华沙阵营瓦解后，中欧倒向了西方。

冷战的两极体系可能会因为一个误判而被核战争毁掉，例如1962年在古巴问题上。在古巴导弹危机缓和后，肯尼迪总统说：“我们是幸运的”。一些人认为两极体系是相当稳定的体系，是“持久的和平”。许多美国人喜欢冷战，因为他们明白自己的立场和要追求何种外交政策：阻止共产主义的扩散。凯南著名的“遏制”学说维持了近40年，而只有细微的变化。

什么体系正在出现

如今事情远不那么清晰了。一些新出现的体系已经被提出，但至今无一

① 两极：一种含有两个大的敌对阵营的体系，它们各自由一个超级大国领导，就如同冷战期间一样。

建立起可被接受的范例。所以我们把下面的内容作为模型、作为想象的可能性，而不是作为现实世界体系来讨论。我们还不知道它们当中的哪一种将同现实世界相符，因而所有的模型都是不确定的。用一句幽默的话来说就是："模型还没有找到对象。"

单极模型

冷战刚刚结束，1991 年的波斯湾战争似乎表明美国在指挥，它可以集结和领导世界多数国家来反击挑衅者。老布什总统称之为一种"世界新秩序"，另一些人把它设想为一种正在兴起的单极①体系，其中美国作为现存唯一的超级大国，但单极体系难以出现且可能不会出现。当美国试图领导时，世界的其他国家没有顺从。1991 年的海湾战争是在特定的环境下发生的——对世界石油主要供应源的一种威胁——这使得多数国家不得不去应对。其他的情况——波斯尼亚、中东、卢旺达——引来众多争吵且在各国间没有达成一致。华盛顿想领导各国孤立伊朗，但我们的许多同盟国却提出该政策是达不到预期目标的，并寻求和伊朗建立商业联系。美国的军事力量受到削减，而且华盛顿对在危险的形势下动用军队犹豫不决。例如，19 名美国士兵在索马里的丧生使美国撤回了所有的军队。当约 20 万波斯尼亚人遭受屠杀时，华盛顿在派出维和部队前犹豫了几年。这几乎不像是"超级大国"的所为。

均势模型

美国在 2003 年的伊拉克战争中多数时候是孤单的。很少有同盟者跟随美国的领导，而且许多同盟国还反对我们。单极模型同现实不符。一些人提出一种均势②模型，在该模型中，世界许多其他国家以不理会和批评华盛顿的方式来表达它们对美国控制的不满。法国、德国、俄罗斯以及多数穆斯林国家拒绝在伊拉克问题上帮助美国。取而代之的是，它们打算联合起来反对

① 单极：一种由一个非常强大的国家主导的体系。

② 均势：一种几个国家试图抵消美国力量的体系。

美国的霸权[1]。这种联合起来的趋势可能会短暂，因为它们中的其他一些国家没有达成一致，并且不会形成一种联盟。这可能是一种微弱但需要美国给予一定关注的趋势。

多极模型

最常用来描述冷战后世界的词语就是多极[2]，但该术语含义模糊而且含有几种形式；无人确知多极模型将如何运作或者是否会持续下去。它的主要特征是原来的两大阵营分裂成几大集团。最主要的就是欧盟和环太平洋组织，这两者都倾向于忽视美国的领导。美国、加拿大和墨西哥共同制定了北美自由贸易协定（NAFTA）[3]，该协议可扩展到南方，并最终同南美南部的南美经济共同市场（Mercosur）[4]这个自由贸易区相连，从而形成美洲超级自由贸易区（FTAA）[5]。另外，其他小的阵营占据着世界的边边角角。在多极世界中，经济增长取代了军事对抗，成为国家和地区努力减少失业、发展贸易优势和技术领先的坚定信念。对落后的担心激励着所有的国家。

如果多极体系确实在发展，那么它所带来的好处就是世界大战发生的概率大大降低了。当俄罗斯和美国的军队、核武器从欧洲撤出后，世界松了一口气。零和心态和充当第三世界代言人的斗争逐渐消退：它们有什么好？古巴和老挝在重要性上慢慢消减，没人想为它们而战。两个大国达成了重要的军事控制协议，并减少了针对对方的导弹。

这种体系的缺陷——已经明显了——是经济竞争的危险特性。一些国家比其他国家更富有效率。它们拥有巨大的贸易和资源剩余，并且开始通吃弱势者。常有一种持续的诱惑来使保护主义者致力于拒绝外国商品的进入并限制外商的接管。对贸易保护主义的尖锐指责已经吹过了大西洋和太平洋。未来将发生什么还无法预见。这多半取决于政治家们使这些集团保

---

① 霸权：领导或主宰其他国家。

② 多极：一种分成几个权力中心的体系。

③ 北美自由贸易协定（NAFTA）：北美贸易集团。

④ 南美经济共同市场（Mercosur）：由巴西、阿根廷和其他国家组成的南美贸易集团。

⑤ 美洲超级自由贸易区（FTAA）：提议要建立的美洲半球贸易集团。

持对国际贸易开放的能力。如果它们封闭，贸易战将搅乱全球经济并将世界引入一次新的大萧条中。我们清醒地记得，是经济封闭推动了二战的到来。

分层模型

分层①模型综合了两极和多极体系的特点，它可能同正在出现的现实更加相符。在分层模型中，美国相对于其他国家仍是最重要的军事大国，但它在采取重要的国际行动时也依赖于其他国家。美国拥有最好的军事技术，尤其是大规模空运的能力，使其能够在全球范围内投入部署，但它不能单独这么做。其他国家，它们不是具有相当的力量部署（英国和法国）就是有钱（日本和沙特），它们形成了一个“第二层”，离开了这个层次的国家，美国就不能或将无法介入世界的热点地区。当顶层的军事大国美国能够集合第二层的大国时，它们就可以完成许多事情，比如 1991 年的海湾战争。但当华盛顿在 2003 年要重建同样的联盟来入侵伊拉克时，只有英国提供支持。其他先前的同盟者不提供帮助，它们的公司也蒸发了。

混乱区模型

另一种分层模型认为，顶层由富裕、具有高技术的欧洲、日本和北美组成。第二层由中等收入的工业化地区，如韩国和巴西组成。第三层则是被犯罪、恐怖主义、军阀和长期的不稳定所支配的混乱区域。人们很惊讶地发现，世界最大的单个工业国家，其如今的多数犯罪很多是与从穷国向富国流动的毒品相关的。

顶层的国家可以破坏绝大多数的军事目标，但它们无法控制底层国家的混乱，这些国家的游击队和毒品相联系，形成了不好打击的目标。西非、哥伦比亚和阿富汗是顶层国家要回避的混乱事例，但顶层国家不可能置之不理。阿富汗是基地组织的发源地，突然在 2001 年把美国卷人。许多世界的自然资源——尤其是石油——就在这些混乱的区域中，因此顶层国家不可避

① 分层：形成多个层次。

免地要卷入底层的困境中。而且富裕地区对违法毒品的欲望意味着底层会同顶层发生相互的联系。

全球化模型

特别是在冷战结束后，一些思想家认为全球化[1]是一种强烈的趋势。在全球化模型中，多数国家成为全球市场中的经济成员，全球市场很大程度上是资本家的市场，其中商品、资金和创意可轻易流入到有消费者的地方。全球化体系的格言是：要挣钱不要战争。少数如古巴和朝鲜那样的国家不想参与，生活在隔绝和贫困之中。过了若干年，大多数国家都想参与。

怎么做

理论

你的研究应表明你意识到了先前的思想家们发现了什么，也就是说，你应将自己的主题同一个现存的政治理论[2]联系起来。你不一定要去证实一种理论，你可能会在反驳它时觉得更加有趣。例如，在本章，我们提到了塞缪尔·亨廷顿的“文明冲突”理论，该理论试图解释战后国际关系的主要推动力。你可能会对亨廷顿的模型做一番研究，对过去六个月全球范围内的暴力事件作一列表统计，看看它们是否多数是在不同的文明之间或文明内部发生的。如果是前者，你的研究就证实了亨廷顿的理论。如果是后者，那么你就反驳了亨廷顿。两种发现都同样有益，而且不管是哪一种方式，你已经把它们同一种理论联系起来了。

很少有政治学家像亨廷顿那样提出宏伟的主张，多数人试图用一种更小的经验理论[3]来仅仅解释政治的某个方面而不是世界。例如，对城市和乡村选举之不同的研究表明，城市里的人们投自由派或左派的票，乡村的人们则选举保守派或右派。对 2000 年和 2004 年美国选举的研究发现，这种趋势特

---

① 全球化：超越国界的自由商品流动，使世界形成一个大市场。

② 理论：一种推测事物如何运作的大图景。

③ 经验理论：建立在证据之上，揭示事物如何运作的中层图景。

别强烈。这种情况常常如此吗？它在所有的国家都这样吗？是否存在一些有趣的例外呢？

不管你将自己的研究同什么理论联系起来，都不要将之具体化。具体化①是一种经常存在的诱惑，它意味着毫无批判性地接受一种理论为现实，而不是作为一种尝试解决现实的方法。要注意在本章中，我们展现了要讨论的模型——它们只是理论的一种形式——作为一种可能性而非现实。

全球化可以带来众多好处。随着大规模的自由贸易流动，世界经济尤其在第三世界国家取得了前所未有的增长。穷国，有些曾被认为是不可救药的，也被激发出活力。更多的商品，包括以前昂贵的物品，以低成本大量地生产出来，使世界的多数人能享受DVD和电脑。大型跨国公司在某一国设计产品，在第二个国家组装来自第三国的部件，然后投放到第四国的市场上。对这些公司来说，国界不过是妨碍商业效率的烦人东西，“哲学家过去常常梦想一个世界”，这些公司实质上会说“我们实现了这个梦想，在推进世界和平与繁荣上，我们比联合国更加有效”。

但还是存在许多可能限制甚至终止全球体系的问题。第一个问题：全球化是和平的原因还是其结果？两者是彼此共赢的吗？如果是这样，那么如果当其中的一方混乱时，会对另一方产生怎样的影响？那些经济间的相互依赖将阻止战争的预言（在一战前普遍得到认同）被证明是错误的。我们清晰地记得在19世纪期间那个由英国引领的全球化时代，但它却随一战而崩溃了。二战后，在美国的领导下，这种时代再次重现。繁荣并不一定带来和平。确实，新近富裕的国家常常要求获得尊重、资源，有时是领土。

第二个问题：谁是全球化体系中的关键成员：国家、集团或者跨国公司？跨国公司会变得财大气粗以至于挑战和蔑视传统的民族国家甚至贸易集团吗？当巨型公司对成本、税收，以及那些从某地轻松地搬到另一大陆的限制不满时，全球体系就成为了它们的福地。“别让我们遭罪”，这些公司会告诉政府和工人，“否则我们就把业务搬到印度去”。国家和工人自然会反抗这种行为，如果他们成功，将为商品、资本和工作的自由流动设置障碍。并非所有人都喜欢跨国公司。它们会以环境和社会公正为代价来追求利润吗？

---

① 具体化：把一种理论当作现实。

第三个问题：经济增长是高度不均衡的，而且一些国家，尤其是资源匮乏的内陆国家会更加落后。最后，它们可能陷人“混乱区”。在一个全球化的世界，那些富国会以更快的速度致富，而在已经富裕与尚未富裕的国家间拉开更大的差距吗？或者，凭借其更低廉的劳动力成本，更为贫困的国家会拥有优势来获得更快的增长吗？不管怎样，都会存在不满。

第四个问题：所有人都会依照规则来参与全球化活动吗？多数国家都声称“私有化”和“自由贸易”，但有时却设置贸易壁垒来保护国内的工业和金融业，削减了全球化体系的基础。一些金融垮台事件表明，许多国家的银行是不受监管且有时是不诚实的；它们轻率地扩大贷款，以致坏账太大而无法隐瞒。它们的经济看起来像是现代化和全球化的，但其内核却是由政客、银行家和商人组成的相互依赖、使彼此获利的非正式网络。一些经济学家担心，这样的垮台将在未来的某个时候造成波动，直至吞没世界，激起一次新的大萧条。

第五个问题：随着全球化的扩展，它会激起对全球化体系中的美国式的、资本主义文化——即“麦当劳世界”——的不满，尤其是在穆斯林和其他有自豪感、不同文化传统的地区，这种不满更为强烈。这些国家会声称，“我们将实现现代化，但却是以我们自己的方式。我们的文化是古老和优秀的，因此我们不会抛弃它而效仿美国人。”正如亨廷顿通过其文明冲突理论模型所表明的那样，整个世界都不太想成为美国。综合考虑这些问题，我们不应指望一种全球化体系的稳定或持久。

资源战争模型

如果一种全球化体系崩溃，这可能是由于对自然资源尤其是石油的争夺所造成的。一些人提到“石油地缘政治”。比如在东亚，特别是在中国，其工业化需要消耗更多的能源，以投入到工业和个人日用上，如汽车。亚洲人想像美国人一样生活，这会消耗巨大的能源。石油将从哪里来？世界将会对自然资源的自由流动保持开放，或者一些国家会为了保持优势而排他性地同石油产地进行交易、实施控制吗？这就是为何对谁控制了波斯湾和中亚的油田与运输走廊的质疑越来越迫近的原因。我们也许已经有了自己的第一次资源战争，就是 1991 年和 2003 年同伊拉克的战争。

“文明冲突”模型

1993年，哈佛大学政治学家塞缪尔·亨廷顿提出了一个有争议的理论，认为冷战后的世界将由八种文明[1]间的冲突来主导，每种文明都同宗教密切相关：西方文明（欧洲和北美部分）、斯拉夫/东正教文明、伊斯兰文明、印度文明、中华文明（中国及其分支）、日本文明（只有一个国家）、拉丁美洲文明和非洲文明。其中的一些文明一定程度上能同其他文明彼此共存（西方和拉丁美洲），但伊斯兰文明同其他多数相邻的文明发生冲突。那些拥有两种或更多文明的国家被亨廷顿成为有“裂缝”的国家。含有三种文明（西方、斯拉夫/东正教和伊斯兰教）的波斯尼亚，因而恒为内战的自然候选地。那些由西方化了的精英和传统大众构成的国家，如墨西哥和土耳其，亨廷顿称之为“断裂”国家：它们在要西方化或保持其古老文明之间断裂了。

亨廷顿的文明理论同现实世界的多数是相符合的，这在2001年的“9·11”事件中似乎得到了可怕的验证。宗教是一种潜在的政治力量，正如我们在观察伊朗、印度和以色列后所发现的。许多世界上最惨烈的冲突是在伊斯兰文明同其他文明（波斯尼亚、科索沃、马其顿、车臣和以色列）之间的碰撞。中欧的天主教国家（波兰、捷克和匈牙利）比更靠近东方和南方的东正教地区（如俄罗斯、塞尔维亚和保加利亚）更快地适应市场和民主。同样地，2004年欧盟欢迎除土耳其之外的中欧国家作为新成员加人，土耳其依旧被欧洲认为是穆斯林和中亚国家而不受欢迎。日本和中国在一些小岛的主权上也争议不断。

但还是有许多不相符的地方。亨廷顿的理论无法解释某个既定文明内的大量冲突（卢旺达的恐怖大屠杀），或基于安全考虑的跨文明联系（美国和阿富汗联合把塔利班赶走），或商业（西方在波斯湾和里海地区的石油利益）。多数亨廷顿所谓的文明含有严重的分歧和冲突。欧洲和美国被认为是一种文明，但却常常走不到一块。

核扩散模型

在核扩散[2]模型中将会发生什么——如果许多国家拥有核武器？几十年

---

① 文明：在亨廷顿的理论中、是指主要建立在宗教之上的大文化区域。

② 核扩散：许多国家获得核武器。

来，只有五个主要大国公开拥有核打击力量——美国、英国、法国、苏联和中国——而这五个国家恰恰是联合国安全理事会的常任国。1968年的核武器不扩散条约（NPT）试图阻止核打击力量的进一步扩散，但一些国家却在静悄悄地建造自己的核武器。它们看待这个问题的方式，仅仅是核打击能带来安全与声望。如果你有了核武器，那么你在谈判中就会赢得尊重并能够遏制军事威胁。在这样的逻辑推理下，以色列、南非、印度和巴基斯坦都悄悄发展了自己的核炸弹（南非拆除了少量的弹头，认为它们没什么好处）。印度否认自己拥有核武器，但却在1998年出人意料地进行核试验，几乎所有的印度人都以此为骄傲；现在，没人敢任意摆布印度了。这种类型的推理是有传染性的，巴基斯坦随即不得不试验它的核设施，这些设备实际上已长期建造。同外界隔绝的伊朗、伊拉克和朝鲜，开始着手建造自己的核打击力量。（在20世纪90年代，在联合国的检查下，伊拉克的核设施项目被拆除了。）

这种情形将止于何处？越多的国家拥有核武器，它们使用的概率就越大。最终，有人认为，一个像朝鲜那样的孤立独裁政权将获得核打击力量——朝鲜声称自己已经有了一些弹头——然后使用它或卖给恐怖分子；或者，如前章讨论的威慑僵局将会扩散，从而迫使即便是不安分的独裁者也要谨慎行事。矛盾的是，冷战后爆发核战争的几率比冷战期间要更大。一个拥有数量不断增长的核国家的世界，其中包括那些带有不安的怨恨的国家，将是一个危险的世界。这种情形可能会限制国际合作的数量。有的国家可能在其核武器屏障背后盘踞而不是寻求和平与贸易。

关键概念

经济的重要性

在兴起的国际体系的大部分模型中，贯穿其中的一条共同主线是经济。如今，经济取代了军事武力和军事联盟，越来越成为几乎每个人要思考的东西，也成为了构造全球的最大的单个因素。当然，经济通常在国际体系中是重要的，但许多人不愿承认其影响，直到为时已晚。冷战两极体系的一大缺陷是，它几乎撇下了经济这个毁灭苏联的重要因素。两极体系的拥护者不断提到遏制、核打击与多米诺效应的降临，但却没有理解——更不用说预测——苏联政权的垮台，很大程度上是由于其在经济上处于落后（例外：乔治·凯南）。用哥伦比亚经济学家杰弗里·塞彻的话说，就是“市场赢了”。

但市场未来会一直是胜利者吗？从历史上看，不少国家已经显示出控制、调节或拥有自己工业的强烈趋势。总体上看，也许最自由的市场经济体就是美国，但它同样拥有许多的政府补贴、关税壁垒和管制。欧洲版图已经构建起超大范围和代价高昂的福利国家，其控制与关税对于兴办新企业具有不利的影响。东亚区域依靠国家力量来引导和补贴那些被认为是关键的工业，以实现快速增长和在某些市场的支配。许多人认为，亚当·斯密关于自由经济的思想仅仅是理论，很少有人能完全实行。

近些年来，管制经济被英国首相玛格丽特·撒切尔夫人的关于福利国家和促进资本主义的言论所震动。“撒切尔主义”散播到许多国家，导致在公共开支方面的削减和更自由的市场。一些国家——其多数是由于国内利益集团的强烈反对——抵制自由市场的进入；它们习惯于受进口关税①和配额②的庇护。少数国家简单地限制一定的外国进口，例如日本，几十年来不允许进口大米。许多国内利益集团有充足的影响力来阻止外国商品的进口。

通过减少关税和其他障碍来保障世界贸易的开放，这是世界贸易组织（WTO）的任务，其宗旨是更自由的贸易，它还拥有化解争端的裁决权。世界贸易组织的前身是 1995 年的关税及贸易总协定（GATT），虽然关税及贸易总协定做着与世贸组织一样的事情，但它却没有强制的权力。GATT 和 WTO 这两个组织都做了许多贡献。关税一直处在低水平，而且多数商品在全球范围内无障碍地流动，但如今非关税壁垒却逐渐搅乱国际经济关系，其涉及的多是非工业产品。一些国家（包括加拿大和法国）限制美国的电影和电视娱乐节目，认为它们会取代本土产品并威胁当地的文化和国家的认同感。有的国家（包括日本和中国）将美国的银行与保险公司拒之国门，认为这样关键的领域应由国家控制。保持世界贸易的开放是一个无止境的任务，因为新工业一直在发展，因此一些国家不断提出排斥新的外国商品的理由。

如果 WTO 体系瓦解，世界退回到保护性市场中，我们会看到另一次大萧条。美国 1930 年大萧条开始时提出的非常高的霍利-斯摩特关税，意在保护美国的农民和制造商免受外国的竞争，它遭到我们的贸易伙伴的报复，使萧条更加严重、持久和广泛，成为导致希特勒兴起和随后二战爆发的最大因素。

① 关税：对进口征税。

② 配额：对某项进口的数量限制。

人们可以构建其他或多或少同现实相符的国际模型。一些模型可以是上述模型的综合，另一些则不是。某个有效的模型也许结合了多极经济集团和战间体系的消极部分。如亨廷顿强调的，人们无法将全球化体系同文明冲突体系结合起来。我们需要注意，一种体系可能会衰退成另一种体系。一个失败的全球化体系可能会分裂成敌对的贸易阵营，这些阵营也许会依次卷入资源战争中，也会在特定情况下倾向于寻求核武器。

历史上的体系在一定程度上是有利于构建一个新模型的。需要注意，一些可能的模型如何拥有某种仅仅限制美国利益和领导的孤立主义[①]成分。这暗示了战间体系中的一些东西，其中的民主在为时已晚前一直处于被动中，这应由谁来承担责任呢？也许这并非人们所期望的，但直到被“9·11”事件震醒前，美国在冷战后的外交事务上的投入在减少。

外交政策：卷入还是孤立？

很不幸，在没有获得共识的、能解释现实世界体系运作的模型缺位的情况下，我们只能在挣扎。无论共和党人还是民主党人，无论立法者还是执行者都没有提供目前关于世界体系的一个确定和有效的模型，而且也没有说明如何去运用这个模型。一些人试图继续简单地认为，冷战已经被全球反恐战争所取代。取代抑制苏联力量的是，我们要对伊斯兰的教派运动进行压制。许多人认为，目前这样的类推过于简单。

冷战的结束激活了一个在与苏联处于长期对峙时期沉寂着的古老问题：美国应该在大洋的近岸还是远岸来保卫其利益？在美国的大部分历史中，我们一般认为应该留在自己的岸上，海外极少与我们真正有关。有人说，美国人是天生的孤立主义者。然而，随着1941年的珍珠港事件，孤立主义被抛弃了，而代之以大规模地卷入国际事务，首先是赢得了二战的胜利，然后是发动冷战。孤立主义不再是一种选择。突然间，随着1989年柏林墙的倒塌，以及1991年苏联的解体，它成了一种选择。

随着冷战的结束和财政的紧缩，美国武装力量的规模缩减到冷战时期的一半或更少。军队没有明确的使命。老布什总统和克林顿总统都清楚地提出

---

① 孤立主义：美国将外部世界的重要性最小化的趋势。

过美国海外部队的新用途。小布什总统起初反对“人道干预”和“建立国家”，但他很快发现，自己不得不使用美国军队并在重要的波斯湾地区帮助建立国家。

那个古老的问题依然存在：美国应不应该向海外派兵——特别是在很少有美国国家利益卷入的情况下？这个问题没有明确、简单的答案。如果美国对海外的恐怖和侵略行径置之不理，那么将会出现的国际体系就会与不稳定、混乱的战间体系相似，在战间体系中，这个民主国家对卷入海外事务不断退缩，直至被卷入第二次世界大战。但是，美国过去几年的海外介入，易于激起一股总统们不想冒险的选民后潮。超过70%的美国人在2003年支持对伊拉克作战，但到2004年大多数人却认为这是个错误。正如我们在第8章所看到的，公众的意见是变化的。美国过多的军事介入同样会激起其他国家（我们早先讨论过的“均势”模型）的怨恨，使得美国很难为一项共同的事业去号召世界。

无法确定何时何地才去干预，使得美国常常不是过少就是过多地介入海外事务，这在美国外交政策的历史中产生了一种更替。为什么我们无法做到“恰到好处”呢？但谁又能说出，在情绪化和夸大弥漫的时候，什么才是恰到好处呢？

美国的外交政策周期

美国的外交政策容易在极端干预和孤立主义之间摇摆。我们能找到一个稳定与温和的中间地带吗？许多学者认为不能；他们已提出理论表明，美国的外交政策就像钟摆一样，在极端的过度介入和不卷入之间晃动。斯坦利·霍夫曼觉察到了“美国外交关系的两个节拍”，在“撤军阶段（或完全撤军不可能的话则优先考虑国内焦点）和几乎像是救世主降临世界一样的活跃阶段”间来回交替。汉斯·摩根索把美国政策看作是“在不加区别的孤立主义极端和同样不加区别的国际主义或全球主义之间进退”。更准确地说，历史学家德克斯特·帕金斯将美国外交关系划分成“相对平静的感觉”、“勇敢的好战和战争”、“战后本国优越感”，随后又回到“相对平静的感觉”这样的先后循环周期。如果帕金斯是对的，那么我们如今又处于周期的哪个阶段呢？也许多数思考者会选择战后的国家优越感，我们冷战后胜利的感觉在“9·11”事件之前确实是在增大。

案例研究

毫无风险的干预？

2001年对世贸中心和五角大楼的袭击，使美国要置身于海外军事干预[①]风险之外的期望破灭了。在这之前，公众和国会已严重怀疑干预；许多人倾向于不卷入。不难发现，这主要是担心干预可能会演变成类似于激起美国民众愤慨的、无休止的越南战争一样。这种担心使我们寻求一种“回避风险”的策略——不时偶尔的干预——来应对20世纪后25年多的时期。美国这种回避风险的策略不是说总统从不向海外派兵，而是指海外派兵是经谨慎决定并考虑到下次选举的。美国能保持长期的干预吗？美国人喜欢他们的战争快速、确定地结束，而不想在陌生的国家同帝国军阀进行较量。

海湾战争，1991　伊拉克独裁者萨达姆·侯赛因在1990年8月征服了科威特。老布什总统起初犹豫，但随后即出兵保护沙特。对于出战，公众和国会的意见出现了分歧，即使在老布什获得许多盟友的支持而在1991年初击败伊拉克时，分歧依然存在。然而，我们没有推进到巴格达并驱逐凶残的萨达姆。这被认为太危险了：伊拉克可能分裂；伊朗可能会占领其南部；我们可能作为占领者而存在。在1991年的这些推理是有效的，但在2003年它们却被忽视了。

索马里，1992—1993　老布什总统向局势混乱的索马里派出了维和部队，当时该国政府已经垮台且人们由于当地军阀到处抢劫而陷入饥荒。这个任务持续到克林顿总统的任期，但却经历了任务缓行[②]的情况。在同一位野心勃勃的强悍人物的军队在摩加迪沙街头交战时，18名美国陆军突击队员丧生。电视显示了一名美军直升机飞行员的尸体被拉着沿街示众的画面。美国人迅速丢掉自己的理想主义，克林顿撤回了军队。再次回避了风险。

海地，1994　一个野蛮的独裁统治者将绝望的海地人挤进破烂的船中，使他们逃向佛罗里达，迫使克林顿总统动用美国军队。美国的多数人，包括国会的许多人，反对干预，担心这会变成另一个越南。海地独裁者的傲慢，以及几千海地人涌到佛罗里达州，最终还是使克林顿决定干

① 干预：在其他国土上使用军队。

② 任务缓行：一种缓和推进扩展维和目标的趋势。

预，而干预进展也顺利。美军经过短暂的交火就解除了独裁者的武装并随后废黜了他。

波斯尼亚，1995 20世纪90年代初期，波斯尼亚的大屠杀让美国的电视观众感到震惊，但很少有人想要美国直接干预，认为这与美国毫不相干。美国政府官员静悄悄地训练和武装克罗地亚与波斯尼亚的军队，直到1995年他们打回塞尔维亚。随后，美国外交官员考虑在交战双方间达成和平协议，他们在俄亥俄州的达顿见面，并投入两万美军加入到一支六万人的北约维和部队中，即IFOR（执行部队）。克林顿在即使有一半的公众反对派兵，国会几乎阻止该行动的情况下，还是做出了派兵的决定。

科索沃，1999 塞黑的独裁者米洛舍维奇对在南部省份起义的阿尔巴尼亚族人进行镇压。他没有因西方的威胁而停止。在其他盟友的配合下，克林顿总统对其发动了没有陆军参加或人员伤亡的空中打击，这使米洛舍维奇改变了态度。在这个奇怪的逆转中，美国精英比普通美国民众对人员伤亡更加担心。

哥伦比亚，还在进行 由于大部分可卡因和许多海洛因是从哥伦比亚流入美国的，因此老布什总统首先命令美国军队要根除和阻止毒品。克林顿和小布什总统继续奉行训练和武装哥伦比亚军队的政策。由于毒品贸易很自然地流入其他国家，一些人怀疑此举是否有效。哥伦比亚丛林密布的山脉和越南相似。我们想要阻止毒品的流动，但却又不想卷入哥伦比亚漫长和血腥的内战中。

阿富汗，2001 乌萨马·本·拉登同狂热的塔利班政权联系密切，而后者为世界多数国家所憎恨。当塔利班政权在“9·11”事件后拒绝交出本·拉登时，少量的美国特种部队帮助当地的头领并迅速地击垮塔利班，但却从未抓到乌萨马。驻扎在那里的美国最高指挥官对首都喀布尔的控制更少了。拥有私人武装的军阀、鸦片种植者，以及重组后的基地组织与塔利班武装人员，支配着阿富汗的多数地方。就像1989年一样，我们帮助驱逐了一个阿富汗政权后，却没有以一个有效、稳定的政府来取代它。再一次，这样的工作半途而废，阿富汗如往常一样不受控制和危险，但美国人对完成此项工作没有兴趣。

伊拉克，还在进行 在“9·11”事件后狂热和充满爱国主义的时期，小布什总统指出伊拉克的独裁者萨达姆·侯赛因正在重建1991年海湾战争后拆除的大规模杀伤性武器。2003年3月，美国和英国军队从科威特侵入

伊拉克，并在一个月内将其攻克。起初，美国人感到自豪和高兴，但他们讨厌漫长的战争，在2004年后，许多人认为对伊拉克的入侵是个错误，并怀疑小布什的伊拉克政策。小布什当局夸大和过分兜售伊拉克的大规模杀伤性武器及伊拉克同基地组织的联系。考虑到在伊拉克问题上美国民众越来越多的批评，小布什推动巴格达政府承担更多的责任以便我们能脱身。小布什利用外交而非战争来应对伊朗与朝鲜问题，这两个国家实际上都在建造核武器。美国民众的意见是不想再冒新的风险。

经典论述

克林伯格的交替理论

一位行为主义倾向的政治学家，弗兰克·L·克林伯格，通过使用诸如海军开支、兼并、武装派遣、外交压力，以及总统演讲和政党论坛中对外交事务的关注程度等指标，发现了交替的“内向性”阶段（平均21年）和“外向性”阶段（平均27年）。克林伯格还提到：“如果美国的第四个外向性阶段（于1940年左右开始）可以像目前的外向性阶段那样持续，那么它就不会在20世纪60年代境况变好前结束。”克林伯格关于1950年的论述，没有提及越南，但他几乎预测到了越战的影响，因为恰恰是在20世纪60年代末（1940年再加上27年），美国公众和国会已经普遍对越南战争和干预感到厌烦，这真是一个令人惊奇的准确预测。我们如今是处在一个新的外向性阶段，还是美国人依然对海外派兵保持谨慎呢？

美国会陷入一种孤立主义中吗？我们不得不注意自己如何界定这个术语，因为它可能意味着刻板和漠视。一些人认为，2003年的伊拉克战争，已经表明我们在实施一种单边主义①，这使我们失去了盟友并拒绝加入那些多数国家希望的条约（反对全球变暖、细菌战、地雷、导弹防御，以及其他议题）。在小布什政府中居于主导的新保守派，将我们的欧洲盟友贬低为胆

① 单边主义：违背盟友的意愿而以我们的方式来行事。

怯懦弱的。然而，如果我们实施单边主义的时间足够长，那就有可能会造成盟友们反对我们，并将自己陷于孤立的境地。过多地使用美国的力量实际上会使我们失去影响别人的力量。记住，力量是一个国家召集其他国家一起去做某些事情的能力。

相对于孤立主义，一些人更倾向于使用不干涉主义①这个词，它意味着不愿在海外使用美国的军队。从共和国诞生到1898年同西班牙的战争，美国很少干预海外事务，它主要集中于本土的大陆。第二次世界大战和冷战导致美国大量干预海外事务。冷战后，我们大都对在海外使用武力保持谨慎，不忘伤亡的危险。这表明美国对一个世界领导者的角色不完全感到满意。在“9·11”事件之前，美国被称为“不情愿的州长。”美国应该干预海外事务，以阻止那些不直接影响美国国家利益的恐怖事件吗？

经典论述

凯南的恐龙类比

1950年在芝加哥大学所作的一次著名且其稿子经常翻印再版的演讲中，外交历史学家乔治·F·凯南将美国的民主政体比作一头长着小笨脑瓜的恐龙，它毫不顾及周围潜在的威胁而安心地坐在沼泽地上。但是，一旦被某个对手伤害，这头恐龙就会爆发而陷入暴力狂热的境地中，这不仅摧毁了对手而且也破坏了自己的栖息地。“你要知道，对它来说，不会考虑在早些时候更多地投入一些兴趣来了解发生了什么，以及观察是否有它无法预防的一些情况的出现，而不是继续由一种不加区别的冷漠到一种神圣的、同样不加区别的愤怒，是否会更加明智。”凯南在这里提到了美国参加的第一次世界大战，但他的建议同样适合最近出现的许多盲目的令美国民众愤怒的事件。将注意力再往前移。2002年，98岁的凯南就提出警告，认为美国对伊拉克的胜利将伴随着一个艰难和混乱的后果。2005年，凯南逝世，享年101岁。

---

① 不干涉主义：一种不向海外派军的政策。

处于危险世界中的美国

外交政策是最困难的治理领域之一，因为我们不仅需要考虑自身的能力和偏好，而且还要考虑其他许多国家的能力和偏好。我们会犯两种截然相反的错误（且经常如此），这些错误都和误解这个问题相关 432～433。首先，我们会低估自身所面临的危险。在 20 世纪 30 年代，当第二次世界大战的阴云笼罩时，我们认为大西洋和太平洋将作为两个巨大的战壕，庇护我们免于战争。日本偷袭珍珠港的震撼使美国人意识到自己无法置身事外。

然而，冷战期间，我们常常过于高估了某个区域的重要性，认为全球各个角落对我们的国家安全都是同等和非常重要的。在这样的基础上我们陷入越南，以不愉快的结果收场。具有讽刺意味的是，在共产主义者接管越南南部的政权 15 年后，我们赢得了冷战，这主要归因于越南共产主义的经济无效率。美国公司利用廉价的越南劳动力，如今在那生产运动员的服装和球鞋。

这样，美国面临一个双重问题：（1）一个常常反抗我们影响的杂乱的外在世界，以及（2）美国民众和政府对于使这个世界有秩序不感兴趣或不想投入。这不存在简单的解决方法。像乔治·凯南（见上个专栏）那样的外交政策的明智实践者极力主张冷静、理智和耐心。避免情绪化和极端。军事力量有时是必要的，但应该谨慎使用，因为战争之后的后果常常是一个权力真空。

经典论述

修昔底德关于战争的论述

令人恐怖的伯罗奔尼撒战争[①]（公元前 431—前 404）摧毁了雅典。一

① 伯罗奔尼撒战争：公元前 431—404 年，以雅典为首的提洛同盟和以斯巴达为首的伯罗奔尼撒同盟为了争夺在希腊的霸权，断断续续打了 27 年的恶仗，这便是历史上所说的“伯罗奔尼撒战争”。这场战争的事迹，绝大部分是历史学家修昔底德（Thucydides）记载下来的。修昔底德约于公元前 460 年生于雅典的一个贵族之家，他于公元前 424 年由雅典人推选为十将军之一，统率一支由 7 艘战船组成的舰队，驻泊在色雷斯附近的塔索斯岛。当时由于安菲波里斯城失陷，他被诬告贻误军机、有通敌嫌疑，并被革职和遭到放逐。在这以后的 20 年中，他大部分的时间都是在色雷斯，一直注视着战争的进程，随时随地将之记载下来。直到公元前 404 年战争结束，他才遇到特赦、重返雅典——译者注。

位被革职的雅典将军修昔底德，变成一位思考这场战争中所犯错误的历史学家。“战争开始不可避免”，他写道，“伴随着雅典权势的上升和斯巴达对此的恐惧的增长。”漫长和残酷的战争使双方都陷入了疯狂。希腊文明由此倒退了一大步且再也没有完全复兴。政治论述开始被贬低：

过去常常被描述为欠考虑的进攻如今被认为是勇敢的……考虑未来和等待仅仅是将某人说成懦夫的另外一种方式；任何适度的思想只是掩饰其怯懦性格的一种企图；从所有方面来理解某个问题的能力，意味着一个人完全不适合行动。狂热的激情是一个真正男子汉的标志……任何持有暴力主张的人通常都是可信的……社会开始分化成没人信任其伙伴的多个阵营。

难道还要认为古老的希腊人对我们毫无启发吗？

我们最近在自身的外交事务上已处在一个情绪化和危险的时期。这已经导致过于简单化和无法预料的后果。不管在外交政策辩论中你站在哪一方，恐慌或绝望通常很少是正当合理的。我们这一代人在冷战的恐惧中度过且有时还反应过度。如今我们意识到，我们常常会获得胜利，目前的威胁并非微不足道，但我们一定不要对 14 世纪建立起来的伊斯兰极端主义形式感到恐慌。我们这一代在冷战中做到了这一点；依靠冷静和理性，你也会在目前的挣扎中获得成功。愤怒和恐慌只会伤害我们。

关键术语

权力平衡　任务缓行　两极　多极　文明　北美自由贸易区　均势　不干涉主义　经验理论　核扩散　外交政策　配额　自由贸易协定　具体化　全球化　分层　霸权　关税　国际体系理论　干预　单边主义　孤立　单极　南美经济共同市场

关键网址

全球治理，英国和瑞士的网址

www. bath. ac. uk/htsearch/

www. cgg. ch/

争端解决

www. fourthfreedom. org/

欧盟

europa. eu. int/index. htm

对世界事务的学术研究

www. vuw. ac. nz/atp/frmain08. html

世界贸易组织

www. wto. org/

国际货币基金组织

www. imf. org/

参考文献

Barber, Benjamin R. *Jihad vs. McWorld.* New York: Random House, 1995.

Callahan, David. *Unwinnable Wars: American Power and Ethnic Conflict.* New York: Hill and Wang, 1998.

Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson, and Pamela Aall, eds. *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict.* Herndon, VA: U. S. Institutes of Peace, 2001.

Cyr, Arthur I. *After the Cold War: American Foreign Policy, Europe, and Asia.* New York: New York University, 1997.

Ferguson, Niall. *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power.* New York: Basic Books, 2004.



Haass, Richard N. *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*. New York: Council on Foreign Relations, 1997.

Hirsh, Michael. *At War with Ourselves: Why America Is Squandering Its Chance to Build a Better World*. New York: Oxford University Press, 2004.

Holbrooke, Richard. *To End a War: From Sarajevo to Dayton-and Beyond*. New York: Random House, 1998.

Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996.

Scholte, Jan Aart. *Globalization: A Critical Introduction*. New York: St. Martin's, 2000.

Singer, Max, and Aaron Wildavsky. *The Real World Order: Zones of Peace/Zones of Turmoil*, rev. ed. Chatham, NJ: Chatham House, 1996.

Snow, Donald M. *When America Fights: The Uses of U.S. Military Force*. Washington, D.C.: CQ Press, 2000.